

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Quito



SUBSEDE ECUADOR

0002849

AREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO ECONOMICO

APERTURA ECONOMICA Y PROGRAMA DE REFORMAS ESTRUCTURALES

EN EL PERU: 1990-1994

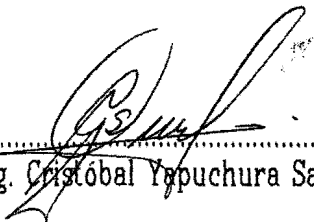
ING. ECON. CRISTOBAL RUFINO YAPUCHURA SAICO

1995

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta por un período de 30 meses después de su aprobación.



.....  
Ing. Cristóbal Ypuchura Saico

Quito 08 de Septiembre de 1995

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

3

SUBSEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO ECONOMICO

APERTURA ECONOMICA Y PROGRAMA DE REFORMAS ESTRUCTURALES

EN EL PERU: 1990-1994

ING. ECON. CRISTOBAL RUFINO YAPUCHURA SAICO

*Wilma Salgado Tamayo*

DRA. WILMA SALGADO TAMAYO  
TUTORA

1995

## RESUMEN

Dada la crisis que venía experimentando la economía peruana durante los últimos años del gobierno del presidente Alan García, sobre todo la hiperinflación que distorsionó los precios claves de la economía.

El gobierno que asume el mando (el 8 de agosto de 1990), implementó un severo programa económico de ajuste y dio inicio al proceso de reformas estructurales.

El programa de estabilización implementado en agosto 1990 tuvo como objetivo fundamental la drástica reducción de la inflación. Las medidas específicas para ello fueron el realineamiento de los precios relativos, la eliminación del déficit fiscal, el control de la base monetaria, la recomposición de las reservas internacionales, la apertura externa y la liberalización de los mercados.

Las medidas del proceso anterior llevaron a una fuerte contracción en la demanda agregada, lo que provocó un gran impacto recesivo. Los sectores más afectados fueron aquéllos más ligados al gasto interno.

Durante los dos últimos años (1993-1994), la economía peruana ha mostrado las estadísticas de crecimiento más altas de América Latina. El PIB creció en 6,4% y 12,9% respectivamente. Sin embargo, pese al crecimiento del PIB, el empleo continuó decreciendo: sector industrial 6,9%, comercio 9,1% y servicios en 3,1%.

## AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento a la Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Derecho, por haberme dado la oportunidad de estudiar en su Programa de Maestría en Derecho Económico

Merece una mención especial el apoyo brindado por el Comité de Postgrado del Área de Derecho por haberme adjudicado una beca completa de estudio.

**AGRADECIMIENTO**

Mi agradecimiento al doctor José  
Vicente Troya Jaramillo por sus  
consejos y asesoría

### **AGRADECIMIENTO**

A la doctora Wilma Salgado Tamayo por sus sugerencias y dirección en el desarrollo de la presente tesis.

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	10
<b>I. FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Marco Histórico.....</b>	<b>12</b>
1.1.1. Antecedentes: Los Gobiernos de Manuel Odria, Manuel Prado y Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindey (1950-1962).....	12
1.1.2. El Primer Gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968).....	13
1.1.3. El Gobierno de General Juan Velasco(1968-1975).....	18
1.1.4. Gobierno Militar de Francisco Morales Bermúdez(1975-1980).....	19
1.1.5. El Segundo Gobierno de Fernando Belaúnde(1980-1985).....	21
1.1.6. El Gobierno de Alan García(1985-1990).....	22
1.1.7. El Inesperado Gobierno de Alberto Fujimori(1990-1995).....	26
<b>1.2. Marco Teórico.....</b>	<b>28</b>
1.2.1. Rol del Estado en la Economía.....	28
1.2.2. La Intervención del Estado en la Economía.....	34
1.2.3. Las Formas de Intervención Estatal.....	37
1.2.4. La Política Económica.....	38
1.2.5. Eficacia de la Política Económica.. ..	51
1.2.6. El Orden en el Proceso de Liberalización.....	61
1.2.7. Liberalización y Estabilización.....	67
<b>II. EL PROGRAMA ECONÓMICO PERUANO.....</b>	<b>70</b>
2.1. Los Problemas que Enfrenta el País a Julio 1990.....	70
2.2. El Programa de Referencia con el FMI(agosto 1990- septiembre 1991).....	74
2.3. El Programa de Acumulación de Derechos(septiembre 1991-diciembre1992)....	75
2.4. El Programa de Facilidad Ampliada(1993-1995).....	76



<b>III. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.....</b>	<b>77</b>
<b>3.1. Programa de Estabilización Económica.....</b>	<b>77</b>
3.1.1. Objetivos de la Política de Estabilización.....	78
3.1.2. Instrumentos de la Política Económica.....	79
<b>3.2. Avance en el logro de los Equilibrios de las Principales Variables</b>	
<b>Macroeconómicas.....</b>	<b>81</b>
3.2.1. Inflación.....	81
3.2.2. Emisión e Inflación.....	85
3.2.3. Producto Interno Bruto.....	88
3.2.4. Empleo.....	101
3.2.5. Balanza de Pagos.....	106
3.2.6. Balanza Comercial.....	112
3.2.7. Reservas Internacionales Netas.....	118
<b>3.3. Reinserción Económica y Financiera.....</b>	<b>121</b>
<b>IV. APERTURA ECONÓMICA Y REFORMAS ESTRUCTURALES.....</b>	<b>126</b>
4.1. Las Reformas Estructurales.....	126
4.2. El Nuevo Régimen Fiscal y Monetario.....	128
4.3. La Reforma Comercial.....	132
4.4. La Reforma Financiera.....	139
4.5. Las Reformas en los Mercados de Factores.....	146
4.6. La Reforma de Estado.....	150
<b>V. CONCLUSIÓN.....</b>	<b>155</b>
<b>VI. FUENTE CONSULTADA.....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>161</b>

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar la evolución de la economía peruana con relación al programa de estabilización y reformas estructurales implementado luego de agosto de 1990.

Se busca así analizar los efectos de la política económica y las medidas de desregulación de la economía sobre la dinámica de las principales variables macroeconómicas. Consideramos que es importante realizar este análisis por cuanto es necesario evaluar si el programa económico ha llevado a un cambio en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, el mercado de dinero y el mercado laboral, tal como se pretende con las medidas tomadas desde agosto de 1990 a diciembre de 1994.

La economía peruana tiene problemas estructurales derivadas de la coexistencia de actividades con diferente productividad y racionalidad económica. Esta estructura productiva desequilibrada con una industria incapaz de crear sus propias divisas –por la diferencia relativa de productividad– ha tenido recurrentes crisis de balanza de pagos. El problema de la deuda externa agudizó este fenómeno.

La política heterodoxa que se aplicó en el gobierno de Alan García en más de 20 *paquetes* generó una aceleración inflacionaria que trajo como consecuencia la hiperinflación y la recesión económica. Su fracaso contribuyó al retorno de la ortodoxia.

El ajuste ortodoxo implementado en agosto de 1990 fue recesivo. Su efecto fue dramático sobre los ingresos reales de la población y vulneró severamente el sector productivo, en particular, al sector de bienes transables. Los efectos sobre el sector fueron aún mayor por el radical proceso de liberalización comercial, financiero y del mercado de factores.

Los ajustes económicos realizados por el presidente Fujimori, están dando resultados en el Perú. Al igual que en otros países donde se ha decidido aplicar medidas de shock para

restaurar los equilibrios macroeconómicos dentro del modelos de apertura de las economías, hoy puede observarse un restablecimiento de los indicadores macroeconómicos. Durante los dos últimos años, el Perú ha mostrado las estadísticas de crecimiento más altas de América Latina. El producto interno bruto creció el 6,4% en 1993 y en 12,9% en 1994, la inflación promedio mensual fue de 2,8% y 1,2% respectivamente.

Este trabajo consta de cinco capítulos, en el primer capítulo, contiene el marco histórico en el que se presenta una discusión del cambio pendular en la orientación de las políticas económicas de un gobierno a otro. Luego en la sección marco teórico, presenta algunas consideraciones teóricas relativas al concepto del rol del Estado en la economía y las políticas económicas.

El segundo capítulo, trata el programa económico peruano en el contexto de las negociaciones para establecer la confianza con el FMI luego de haber aplicado un esquema unilateral de pagos de la deuda externa.

En el tercer capítulo analizamos el programa de estabilización económica, enfatizamos los avances en el logro de los equilibrios de las principales variables macroeconómicas ocurridos entre los años 1990 - 1994 y las limitaciones del programa.

El cuarto capítulo trata de sistematizar la dinámica de las reformas estructurales. En particular, el nuevo régimen fiscal y monetario, la reforma comercial, la reforma financiera, las reformas en los mercados de factores y la reforma de Estado.

Finalmente en el quinto capítulo, se presentan las principales conclusiones de este trabajo.

## I. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### 1.1. Marco Histórico

Durante las primeras décadas del siglo XX, el Estado peruano fue considerado, básicamente, como un administrador de la actividad económica nacional, sin injerencia directa en su desenvolvimiento, como reflejo de la corriente liberal que en materia económica predominaba por aquellos años.

#### 1.1.1. Antecedentes: Los Gobiernos de Manuel Odría, Manuel Prado y Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley (1950-1982)

Este período puede ser considerado como de transición entre el anterior patrón de crecimiento, eminentemente exportador, y el nuevo patrón exportador semiindustrial, pues durante el gobierno de Manuel Prado se inició el proceso de industrialización, mientras que Pedro Beltrán, ministro de Economía, proponía el establecimiento una irrestricta economía de mercado y la reducción del rol económico del Estado. Sin embargo -y este es un punto importante- la opción por el modelo primario exportador e industrial para el mercado doméstico fue el resultado del fracaso de la opción liberal de Beltrán frente a los sectores *prebendarios*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>. Julio Cotler, *Partidos políticos y la inestabilidad democrática del Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1980, pp. 18 - 20.

En este período hubo una definición del estilo que predominaría en las relaciones existentes entre políticas de largo y las de corto plazo. Así durante la crisis de 1957-1958 la política de ajuste estructural de tipo liberal, pues una vez efectuada las devaluaciones en 1958 y 1959, que permitieron ganar paridad se fijaron nuevamente la tasa de cambio durante seis años, como medida de apoyo a la industrialización. Esto definió el sesgo proteccionista de las políticas económicas para los siguientes veinte años.

Esta etapa, caracterizada por ser - en sentido estricto - el último período liberal después de la Segunda Guerra Mundial, sentó las bases de las políticas económicas, al fijar el carácter antagónico entre los dos ejes con los que funciona la economía peruana: exportaciones e industria, y su repercusión sobre la orientación en las políticas económicas. No obstante este crucial cambio, hubo un aspecto que mostraría continuidad: el retardo para efectuar ajustes cuando la economía acusaba síntomas de crisis, pues los desequilibrios se comenzaron a gestar entre 1955 y 1956, retrasándose casi un año para efectuar el ajuste macroeconómico.

#### 1.1.2. El Primer Gobierno de Fernando Belaúnde(1963-1968): El Nuevo Populismo.

Vale la pena recordar las características de los gobiernos populistas latinoamericanos<sup>2</sup>, pues en el Perú se inauguró, a partir de 1963, un nuevo estilo y régimen político populista, que, con diversas variantes, ha durado hasta 1990. Dichas características llegaron a influir en las políticas económicas durante estos veintisiete años.

---

<sup>2</sup>. Thomas Skidmore. *A case study in comparative public policy: the economic dimensions of populism in Argentina and Brazil* Washington, 1978, pp. 22 y 23.

En primer lugar, el populismo se caracteriza por su defensa del principio del nacionalismo, que a menudo se vuelve *antiimperialista*. En Segundo Lugar, el gobierno es manejado por el líder o conductor carismático que controla o trata de acaparar la iniciativa de todo nivel. Así las principales decisiones de gobierno son casi personales. En tercer lugar, estos regímenes tratan de lograr el apoyo de todos los sectores sociales, de las mayorías, existiendo para cada uno de ellos un discurso específico y alguna prebenda concreta, razón por la cual las políticas económicas se presentan con sesgos redistributivos, que son el medio de alimentar la legitimidad del gobierno, mientras se hace crecer el gasto fiscal. En consecuencia, es un régimen que tiene éxito en la fase ascendente del ciclo económico, pero cuya crisis se inicia con la reversión de éste.

Habiendo triunfado sobre la opción *prebendaria* y patrimonial, el gobierno de la Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana necesitaba tener una visión remozada de gobierno y Estado, de acuerdo con los cambios sociales ocasionados por la urbanización y la relativa modernización del Perú. El arquitecto Belaúnde se presentó como una posibilidad de cambio de estilo político, con un populismo sustentado en una economía que venía de ser ajustada y estabilizada, y que crecía. El nuevo estilo populista exigía una mayor intervención del Estado en la actividad económica, la cual hasta entonces había sido bastante restringida<sup>3</sup>. Desde el inicio de su gobierno, se incrementaron significativamente los gastos del Estado, tanto como los de inversión como los de servicios, en especial de vivienda, salud y educación. Este incremento de la inversión pública tenía como objetivo, en palabras del arquitecto Belaúnde, proporcionar la infraestructura necesaria para desarrollar el proceso de industrialización. El gasto público impulsó el ciclo económico hacia el alza

---

<sup>3</sup> Jorge Torres. *Análisis de la estructura económica de la economía peruana*. Lima. Documento de Trabajo No 17. CISEPA. PUC. 1974. p.43.

y el populismo funcionó sin crear demasiadas presiones inflacionarias y sin severos déficit fiscales, lo que prueba que un gobierno populista no lleva necesariamente a una alta inflación y a crisis, tal como sostienen Dornbusch y Edwards (1989), cosa que sólo es cierto en la fase de descenso del ciclo económico. En otras palabras: el gobierno belaúndista demostró dos cosas: 1. que el populismo funciona en periodos de auge, y 2. que un mismo gobierno puede aplicar políticas primero intervencionistas-expansivas y luego políticas ortodoxas de ajuste, recesivas, sin dejar para ello de ser populista.

El ciclo económico de este gobierno marcó su ciclo político; es decir, se inició bajo el signo de la expansión económica: de 1963 a 1967 la tasa de crecimiento del PIB fue del 6% promedio anual. Pero en 1967 la balanza de pagos hizo crisis y en 1968 la tasa de inflación se duplicó con relación al año anterior, como resultado de la devaluación efectuada en 1967, con lo que la economía peruana entró en crisis. El epílogo de esta crisis fue el golpe militar que terminó con el gobierno de Acción Popular.

El gobierno de Belaúnde, que había mantenido una política económica intervencionista durante sus tres primeros años, trató luego de efectuar un ajuste liberal, incorporando inclusive algunas reformas importantes como la tributaria de 1967. No obstante, el retraso del ajuste provocó que las medidas fueran más drásticas, pero extemporáneas.

Si se analiza con cuidado la evolución de la economía en aquel periodo, es evidente que el ajuste macroeconómico tendría que haberse hecho en 1965, cuando la inflación pasó de 10 a 18% y la tasa de cambio ya tenía un retraso de 30% con respecto de su valor real, y no dos años después<sup>4</sup>. Sin embargo, las presiones de los sectores urbano-industriales y la férrea oposición de la coalición APRA-UNO impidieron efectuar un ajuste a tiempo.

La principal razón que explica la crisis, empero, reside en la prevalencia del estilo excluyente de hacer política, que no permitía negociar una salida rápida. Pese a esto, en mayo de 1988 la coalición APRA-UNO, en un acto de negociación política, dio pase a la ley de Reforma Tributaria, particularmente debido al temor de un *golpe militar*, que no deja otra alternativa que negociar con el gobierno antes que perder la oportunidad de acceder al gobierno a través de las siguientes elecciones. Lamentablemente, ya era demasiado tarde. Ya en mayo de ese mismo año las Fuerzas Armadas habían decidido dar un golpe de Estado. El descrédito del gobierno civil y de los partidos existentes, que culminó en el golpe, era una muestra evidente de dos cosas: primero, de la tremenda debilidad de la institucionalidad política fundamentalmente de los partidos políticos, y, segundo, de la exagerada evaluación de los militares acerca de la profundidad de la crisis económica de corto plazo.

Cuando el gobierno Belaúndista fue destituido, ya las principales medidas para estabilizar la economía se había tomado, de tal suerte que cuando llegó al poder el nuevo gobierno se encontró al inicio de una nueva fase del ciclo económico.

---

<sup>4</sup> Efraín Gonzales de Olarte, *Inflación, distribución y regiones en el Perú* Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1985, pp.42-43.



Cabe, sin embargo, llamar la atención sobre el contexto internacional en el cual se gestó la crisis y el ajuste, contexto que marcó la diferencia con las crisis anteriores. A partir de los mediados de los años 80 se hizo evidente la creciente oferta de los activos financieros internacionales que permitían el fácil acceso al endeudamiento externo. Esta situación impidió visualizar el carácter estructural de la crisis del modelo de crecimiento primario exportador y semiindustrial, que mostraba sus limitaciones de *restricción externa*, es decir, de limitada capacidad de generar divisas.

Así, si no hubiesen existido estos excesos de oferta de activos en los mercados de capitales, el ajuste económico del gobierno Belaúnde tendría que haber iniciado un viraje hacia las exportaciones industriales o hacia una verdadera sustitución de importaciones. Sin embargo, el acceso a los préstamos externos permitió extender el carácter populista de las políticas económicas por un tiempo más. Este aspecto se vio con mayor nitidez durante el gobierno del general Velasco.

No cabe duda de que los populismos latinoamericanos, en particular el del Perú, tuvieron como principal soporte el capital financiero internacional; o, dicho de otro modo: el fácil endeudamiento prolongó las tendencias populistas en las políticas económicas. De ahí que las políticas de ajuste no podrían tener otra orientación que la ortodoxa, para que los países pudieran pagar sus deudas.

### 1.1.3. El Gobierno Militar del General Juan Velasco (1968-1975)

Este gobierno tuvo un ciclo económico similar al anterior. Se inició con una fase bastante expansiva, que duró hasta 1974. Entre 1969 y 1975 la tasa de crecimiento anual del PIB fue de 5.5%; a partir de 1975 sobrevino la crisis cíclica, que alcanzó ribetes más dramáticos que las del gobierno anterior. Fue esto lo que contribuyó a que, en 1975, Velasco fuera relevado por el general Francisco Morales Bermúdez.

El gobierno de Velasco ha sido catalogado como Corporativista y populista<sup>5</sup>. Sin embargo, desde el punto de vista económico se sustentó en el reforzamiento del patrón de crecimiento existente con base en el notable incremento de la inversión pública, que se facilitó gracias a las enormes posibilidades de endeudamiento externo de los gobiernos latinoamericanos. El gobierno velasquista extendió siete años más la vida del modelo *primario exportador y Semiindustrial dependiente*, razón por la cual la siguiente crisis fue más profunda y amplia, y, sus repercusiones políticas, consecuentemente más drásticas.

La reforma de la propiedad era, para los militares, el elemento crucial e indispensable para reestructurar la economía y la sociedad peruana. No cuestionaron el patrón de crecimiento ni el problema de restricción de divisas que le es inherente. Por el contrario, lo profundizaron aplicando políticas proteccionistas mucho más radicales que las de los primeros años del gobierno anterior.

---

<sup>5</sup> Julio Cotler, *Democracia e integración nacional* Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1980, p.12

Durante el gobierno velasquista las políticas económicas de corte populista y tuvieron un énfasis redistributivo, se redujo la presión tributaria y se sobrevaluó el sol. Todo esto fue posible gracias a la estabilidad en las exportaciones producto de aumentos en precios y cantidades – por lo menos hasta 1973 – y por el incremento de los empréstitos externos posteriormente. Es decir, el problema de la restricción externa fue artificialmente postergado, al mismo tiempo que se financiaba la brecha fiscal. La necesidad del gobierno dictatorial de legitimarse explica, en parte, el sesgo populista de las políticas económicas.

Bajo la influencia del endeudamiento externo no es fácil precisar en qué momento se requería de un ajuste. Lo cierto es que cuando estas políticas se iniciaron, esto es, a partir de 1978, las brechas se habían hecho ya muy grandes. Esto nos indica que un ajuste económico hubiera sido necesario entre 1972 y 1973, con la crisis petrolera, es decir, tres años antes del efectuado. Sin embargo, aquellos años fueron los del *auge* del gobierno militar (Efraín Gonzales: 1989). Era, en consecuencia, políticamente inviable hacer un ajuste, tanto más si se tenía expectativas sobre los futuros beneficios de las reformas institucionales en la propiedad y el régimen empresarial. A la postre, la historia se repitió, y el gobierno velasquista, que entró durante una fase expansiva, salió con una crisis en ciernes.

#### **1.1.4. Gobierno Militar de Francisco Morales Bermúdez (1975–1980)**

Los cuatro primeros años de este gobierno fueron de crisis y de recesión. Sólo en 1979 la economía volvió a crecer. La crisis de balanza de pago de 1977–78 ha sido una de las más severas, pues en 1977 las reservas internacionales netas descendieron al nivel más bajo del período de

estudio (-1.100 millones de dólares). Todos los indicadores de esta crisis señalan el carácter recesivo de la misma, pues la inflación alcanzó dos dígitos de manera permanente, y el producto interno bruto por persona decreció en 10% entre 1976 y 1978.

Durante este gobierno se efectuó un largo proceso de ajuste, que se inició tímidamente en 1975, haciéndose más drástico en los dos años siguientes. El ajuste provocó recesión en 1977 y 1978, lo que significó la recomposición de los saldos externos a costa de una gran reducción de los salarios reales. Así, el proceso redistributivo engendrado por el ajuste comenzó a demostrar la estrecha relación entre el costo social interno y el pago de la deuda externa.

Las políticas económicas del gobierno velasquista, que dieron siete años de expansión y que permitieron consolidar la industrialización dependiente gracias al endeudamiento externo, requirieron de cuatro años de ajuste ortodoxo, años en los cuales perdió casi todo lo ganado en la primera fase del gobierno militar.

El carácter pendular de las políticas económicas se repitió, aun bajo el mismo régimen militar. Ciertamente las reformas institucionales de los militares no permitieron establecer mecanismos de fiscalización de las políticas económicas, tal manera que los ajustes se hicieran a tiempo. Lo cierto es que el gobierno de Morales dismanteló varias de las reformas de Velasco, con lo cual la inestabilidad se dio también en el campo institucional, creando nuevos hábitos y formas de inestabilidad, que posteriormente ampliarían el carácter explosivo de la crisis y de los procesos de ajuste.

El gobierno de Morales terminó con crecimiento económico, aunque ello no se debió a las políticas de ajuste, sino que ocurrió justamente a pesar de éstas, pues la elevación de los precios internacionales del cobre y la incorporación del petróleo a las exportaciones, mejoraron el balance externo. En estas circunstancias el Perú volvió a la democracia después de doce años de régimen militar. Antes, en 1978, se convocó a elecciones para la Asamblea Constituyente, y en 1979 se promulgó la nueva Constitución del Estado.

#### 1.1.5. El Segundo Gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985)

El retorno a la democracia se vio facilitado por la estabilización económica, que condujo al crecimiento del producto en los años 1979 y 1982. Luego de la experiencia populista militar, el segundo gobierno belaúndista orientó su política económica bajo el signo de semiliberalismo y la ortodoxia. Sin embargo, en 1981 la balanza en cuenta corriente acusó un déficit muy alto, anunciando la precariedad del equilibrio externo que planteaba al altísimo endeudamiento externo. En 1982 la economía entró nuevamente en crisis, en gran medida por el tipo de política aplicada (Herrera: 1985, Dancourt: 1986), así como para la baja de los precios internacionales de las materias primas y el proteccionismo estadounidense. Dicha situación empeoró en 1983 a raíz del fenómeno climático de El Niño. Entre 1984 y 1985 el gobierno logró nuevamente ajustar el desequilibrio externo, sin poder dominar la inflación, cuya tasa se duplicó, alcanzando 135% al año.

Durante este gobierno se observó un cortísimo período de auge y tres años de recesión y ajuste. Sin embargo, el siguiente gobierno encontraría una economía más o menos estabilizada, a costa de una impopular recesión y con reservas internacionales netas suficientes como para avivar

las tentaciones populistas, lo que coincidió con el triunfo del APRA.

#### 1.1.6. El Gobierno de Alan García (1985-1990)

Después del ensayo semiliberal del gobierno belaúndista, el APRA, con Alan García como presidente, recibió una economía en recesión y con una alta tasa de inflación, aunque con un saldo positivo de reservas internacionales y un déficit fiscal no muy alto. Por otro lado, los resultados electorales castigaron duramente al gobierno de Acción Popular, cuyo candidato obtuvo apenas el 7% de los votos, mientras que García triunfó con un abrumador 53%. En estas circunstancias, las políticas económicas se anunciaban heterodoxas, es decir, el péndulo se movería otra vez. En efecto, la orientación teórica de las políticas económicas fue una mezcla de Keynesianismo y estructuralismo, subordinado al estilo populista que impondría el presidente García, ciertamente opuesto al del gobierno anterior.

García y el APRA replicaron un gobierno en el más puro estilo populista durante cinco años. En primer lugar, su nacionalismo *antiimperialista* se tradujo inicialmente en su tesis de pagar sólo el 10% de las exportaciones por concepto del servicio de la deuda externa y en las conflictivas relaciones con el capital extranjero. En segundo lugar, García se constituyó el conductor carismático que controlaba todo el gobierno acaparando la iniciativa de todo nivel. El ejemplo más concreto de todo ello fue el sorpresivo e inconsulto proyecto de estatización de la banca privada anunciado en su Mensaje al Congreso el 28 de julio de 1987, que trajo por los suelos los intentos de concertación con el sector empresarial y que resucitó a la alicaída derecha, que impulsó la creación del Movimiento Libertad bajo el liderazgo del escritor Mario Vargas Llosa. En tercer lugar, tratando

de lograr el apoyo de todos los sectores sociales, tuvo un discurso específico y alguna prebenda concreta, para cada uno de ellos y sus políticas económicas dieron énfasis a criterios redistributivos, en su afán de otorgar popularidad y legitimidad a su gobierno. En consecuencia, fue una administración dependiente de la disponibilidad de divisas y proclive al déficit fiscal.

La política económica se diseñó en función del crecimiento del consumo y la redistribución, sin aplicar medidas complementarias que posibilitaran la expansión, manteniendo el equilibrio fiscal y externo. Durante los dos primeros años del gobierno aprista el crecimiento del PIB fue superior al 20%, crecimiento que se atribuye a los estímulos al consumo a través de instrumentos de políticas económicas de carácter redistributivo. Fue un crecimiento atípico, que no se explicó solamente por las políticas de ingreso, sino también por la disponibilidad de divisas y la utilización de la capacidad productiva ociosa dejada por las políticas recesivas del anterior régimen. En todo caso, hubo crecimiento sin inversión, sin mayores exportaciones legales y sin aumento de la tributación. En 1987 todos parecían haber ganado: empresarios, trabajadores y hasta los olvidados campesinos. Sin embargo, el crecimiento se hizo sin ampliar la capacidad instalada, creando una estructura de precios relativos favorable a la industria nacional y a los ingresos de los trabajadores y desfavorable a las exportaciones. Se fijaron tasas de cambios reales atrasadas y subsidios al consumo, con lo cual se definió también la corta duración de la expansión de la demanda, al no darse una expansión de la oferta.

En consecuencia, ya desde los primeros meses de 1987 fue evidente que de no adoptarse medidas inmediatas, se iba directamente a una crisis de reservas. Durante el primer trimestre de ese año, las reservas internacionales netas del sistema bancario disminuyeron en 198 millones de

dólares, concentrándose esta caída especialmente en el instituto emisor, que vio reducidas sus reservas en 138 millones. Sin embargo, el gobierno continuó con su política fiscal expansiva; además, los reajustes realizados en la política cambiaria y monetaria durante este año y el primer semestre de 1988 fueron insuficientes para corregir los desequilibrios, y aceleraron el proceso inflacionario.

En el primer trimestre de 1988 la economía peruana mostraba ya síntomas de desequilibrios macroeconómicos serios; entre otros, una peligrosa crisis de la balanza de pagos. Sin embargo, no se hizo nada, porque cualquier medida en contrario era vista como una claudicación de García de sus principios populistas. Se evitó, sobre todo, afectar los ingresos de los trabajadores. Pero ante las inexorables leyes económicas, se aplicó un drástico ajuste en el mes de septiembre, el que por su poca *credibilidad* y por ser incompleto, no tuvo éxito. Se entró entonces en una prolongada *estabilización heterodoxa* que, bajo los rigores de la falta de reservas, de la baja presión tributaria y de la fuga de capitales, desencadenó una alta inflación, con tasas jamás conocidas en el Perú. Creemos que el continuo ingreso de *narcodólares* constituyó un importante colchón que postergó permanentemente una crisis de balanza de pagos, que hubiera requerido de un drástico ajuste o dado lugar a un régimen de hiperinflación.

Durante el gobierno aprista la crisis cíclica se tornó más intensa: entre 1988 y 1989 el PIB decreció en 16.1%; la presión tributaria se redujo a 3.5% del PIB, con un gasto fiscal que pese a reducirse a 8% creó un déficit del 4.5% sobre el PIB; las reservas internacionales netas, a julio de 1990, se redujeron a -130 millones de dólares. Además, los salarios reales se redujeron en 42% y los sueldos en 56% con relación a 1985.



Es incomprensible cómo semejante crisis económica no provocó una conmoción social, sobre todo en un régimen democrático. Ello podría explicar porque durante los últimos quince años el Perú ha sufrido transformaciones regresivas para el desarrollo y se ha debilitado sus instituciones sociales. Por un lado, el país parece ser ahora *menos capitalista* no sólo por la descapitalización provocada por la destrucción de bienes de capital por el terrorismo y por la baja inversión per cápita, sino por la progresiva desalarización de la fuerza laboral<sup>6</sup> y la baja tendencial de la productividad de los sectores de bienes salariales como la agricultura<sup>7</sup>. Por otro lado, la fragmentación social y distributiva se ha agudizado con la crisis. En una economía menos articulada e integrada, los indicadores y multiplicadores se reducen, así como el impacto de las políticas económicas. De ahí que la política económica del APRA fracasara por no tomar en cuenta estos cambios estructurales, pero al mismo tiempo el incremento de la fragmentación social redujo las posibilidades de una explosión social mayor, pese al accionar de la subversión armada de Sendero Luminoso y el MRTA.

Fueron apenas dos años de ilusión populista y tres años de inestabilidad y crisis económica los que caracterizaron al gobierno aprista, dejando la sensación de que el populismo es un modelo agotado, debido a su incapacidad para generar inversiones. Sin embargo, la fragmentación social, a la cual ha contribuido el gobierno del APRA, es la base esencial de cualquier gobierno populista futuro, pues justamente es un proyecto político para integrar sociedades fragmentadas desde el

---

<sup>6</sup> Efraín Gonzales de Olarte, *Población peruana: de la crisis al desarrollo*, Lima, Universidad del Pacífico, Intercampus XXIX, 1990, pp. 53-57.

<sup>7</sup> Raúl Hopkins, *Políticas económicas y desarrollo agropecuario: la experiencia peruana reciente*, Lima, IEP, 1989, pp. 31-32.

Estado. En consecuencia, parece que los distintos gobiernos han reproducido sus condiciones de existencia, por lo que es difícil predecir el agotamiento del populismo, más aún si dura un cuarto de siglo y ha creado una cultura muy arraigada.

### 1.1.7. El Inesperado Gobierno de Alberto Fujimori (1990-1995)

Las condiciones en la que el gobierno de Alan García dejó a la economía peruana hacía fácilmente predecible un severo ajuste ortodoxo para corregir los enormes desequilibrios macroeconómicos y resucitar un Estado reducido de tamaño sin precedentes<sup>8</sup>. Lo interesante de este episodio de la historia peruana reciente fue que el movimiento que presidía el ingeniero Alberto Fujimori, Cambio 90, ganó las elecciones con un discurso y promesas de corte populista, para luego aplicar un programa económico totalmente ortodoxo. Es decir, el nuevo gobierno parecía consciente de dos cosas: primero, de que la cultura política del electorado peruano es populista; segundo, de que la economía tiene normas de funcionamiento que no pueden ser eludidas por mucho tiempo sin gran costo político.

El mes de agosto de 1990. El programa de estabilización se inició con el *paquetazo* más duro en la historia económica reciente. La corrección de los precios relativos tuvo dos características: provocó una tasa de inflación 412% y constituyó una nueva estructura de precios relativos también distorsionada. Desde entonces la inflación disminuyó drásticamente hasta 8 a 10% en los siguientes meses, sólo a partir del segundo semestre de 1991 cedió por debajo de 5% al mes.

---

<sup>8</sup> Efraín Gonzales de Olarte, *Políticas económicas y gobernabilidad* Lima Consorcio de Investigación Económica, Lima, 1990, pp. 23.



0002849

27

sin embargo, la inflación aún latente se debe al alza de los precios públicos por necesidades fiscales y a las expectativas. Pese al esquema extremadamente ortodoxo del programa de estabilización, que comprende una política monetaria restrictiva, austeridad fiscal y apertura del comercio exterior, los equilibrios macroeconómicos son aún precarios y los precios relativos no son los adecuados para reactivar el modelo exportador e incentivar la inversión en general.

Es en estas circunstancias que se han iniciado las reformas estructurales, con el apoyo del Banco Mundial. Se liberalizó el mercado financiero doméstico y el Banco Central dejó de regular la tasa de interés y el tipo de cambio; se eliminó una serie de monopolios estatales; se estableció el mercado de tierras; se flexibilizó el mercado de trabajo y se liberalizó el comercio exterior. Desde la época del gobierno militar, ningún gobierno había emprendido un viraje tan drástico en materia de reformas estatales y lo más sorprendente ha sido la escasa oposición efectiva a las reformas, sobre todo de los sectores afectados. Al parecer la llamada *sociedad civil* (cotler: 1991) también está en crisis junto con el Estado, razón por la cual el presidente Fujimori y su ministro de economía han podido proponer tantos cambios sin mayor debate ni resistencia política.

## 1.2. Marco Teórico

El marco teórico del presente trabajo de investigación, esta sustentada, por los siguientes planteamientos: :

### 1.2.1. Rol del Estado en la Economía

Uno de los temas más antiguos en el debate económico es el que se refiere a la división de roles entre el Estado y el mercado para conducir las actividades económicas en una sociedad. El centro del debate lo ocupa el tipo de vinculación que debe ocurrir entre los sectores público y privado y, principalmente, el rol que, a partir de esta precisión, debe cumplir el Estado. En última instancia, las diferentes ópticas sobre este tema tienen que ver con la percepción que se tenga respecto de si la sociedad tiende, o no, hacia un equilibrio armónico.

Desde que Adam Smith estableció un conjunto de fundamentos basados en la idea de la mano invisible del mercado como ordenador de la economía, hasta nuestros días, el debate sobre el rol del Estado en la economía no se ha detenido. Smith formuló un conjunto de ideas por las cuales a través del mercado se puede solucionar, de manera automática y efectiva, los problemas económicos de una sociedad. Esto alude a la idea de la mano invisible, mediante la cual cada individuo, al buscar su propio interés y emplear su capital de manera que le produzca el mayor valor posible, favorece a la sociedad en su conjunto más eficientemente que si buscará alcanzar dicho objetivo, sirviendo, así, a un interés que no estaba en su propósito inicial.

Un supuesto básico de esta teoría postula que la sociedad puede regularse adecuadamente a sí misma sin la intervención de una organización como el Estado<sup>9</sup>.

El debate sobre el rol económico del Estado ha discurrido a través de dos márgenes establecidos sobre la base de paradigmas contrapuestos :

### **Prioridad del Estado**

Estas postulan una activa gestión del gobierno en los asuntos económicos, participando a través de la planificación centralizada en la producción, de la distribución de recursos y productos de la acumulación de capital y efectuando las asignaciones de fondos administrado según objetos determinados previamente por el propio Estado. El espíritu que la motiva es expuesto del siguiente modo por Jiménez Nieto:

"El intervencionismo niega todas las afirmaciones liberales; no hay separación entre Estado y sociedad; el individuo no es soberano ni como productor ni como consumidor; el mercado no distribuye automáticamente los escasos recursos según una función de optimación social; no existe la mano invisible ni las armonías económicas; el Estado de Derecho no significa inmutabilidad del orden preestablecido; los intereses individuales no predominan sobre los colectivos; el interés público no es igual a la suma algebraica de los intereses individuales; el individuo no realiza siempre las opciones más convenientes para la sociedad ni

---

<sup>9</sup> Adam Smith, *La riqueza de las naciones* Nueva York, The Modern Library, 1937, p. 58.

para sí mismo... el gobierno es el artefacto creado por la propia sociedad para definir el interés público y asegurar su cumplimiento mediante un *numerus apertus* de funciones e instrumentos de condicionamiento de toda índole, cuya extensión y profundidad crecen con la progresiva complejidad de la vida social y uno sólo de los cuales, el más importante tal vez, pero en modo alguno el único, es la ley formal"<sup>10</sup>.

### Prioridad del Mercado

El argumento de esta posición es que, en comparación con otros sistemas, una economía afirmada en el mercado ofrece una descentralización de la toma de decisiones que actúa como un adecuado y flexible coordinador que permite adaptarse, en cada momento, a nuevas situaciones para producir una asignación eficiente de los recursos en una sociedad:

"El mercado constituye una entidad invisible e impersonal, no sujeta a las presiones políticas ni a las debilidades humanas y es, como el sistema nervioso, un instrumento capaz de coordinar, en muchos casos de manera efectiva, las casi infinitas variables que se presentan aun en las más simples opciones económicas a cada momento se plantean"<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Juan Jiménez. *Teoría administrativa del gobierno*. Lima. Editorial Universitaria, 1977. p. 284.

<sup>11</sup> Felipe Ortiz de Zevallos. *El rol empresarial del Estado*. Lima. Consejo Nacional de Desarrollo, 1982. p.6

Según Johnson (1962), los principales argumentos en favor del mercado y del sistema de precios en el proceso de desarrollo económico con los siguientes:

a) El mercado raciona la oferta de bienes entre los consumidores, en un proceso gobernado por el deseo de los consumidores a pagar por ellos; en el caso que la distribución del ingreso sea aceptable, se trata de un proceso socialmente eficiente.

b) El mercado dirige la asignación de la producción entre bienes siguiendo el criterio de maximizar los beneficios, lo cual, en el mismo supuesto, corresponde a la utilidad social.

c) El mercado asigna los diferentes factores de producción entre diversos fines, de acuerdo al criterio de maximizar los ingresos.

d) El mercado gobierna las cantidades relativas de tipos de trabajo específicos así como del equipo de capital que se encuentra disponible.

e) El mercado distribuye el ingreso entre los factores de producción y, consiguientemente, entre los individuos. De ese modo se resuelven todos los problemas de asignación de recursos escasos entre fines alternativos.

## Los Sistemas Mixtos

Si bien las dos corrientes esbozadas constituyen los márgenes entre los cuales ocurre el debate sobre la intervención del Estado en la economía, en la práctica es muy difícil encontrar una sociedad que se ubique en cualquiera de esos extremos. La propia teoría económica descarta posiciones extremas. Luego de destacar que los casos extremos de *laissez faire* y de dictadura totalitaria de la producción sólo sirven para dramatizar los principios económicos, Samuelson advierte lo siguiente:

El estudiante de economía procurará no caer en el error de imaginarse que el mecanismo de los precios tiene que funcionar de una manera caótica si no hay alguien que la dirija. Una vez aprendido esto, debe cuidar de no caer en el otro extremo, considerándolo como la perfección misma, como la esencia de lo providencialmente armónico y como algo en lo que no deben posarse manos humanas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Paul Samuelson, *Curso de economía moderna*, Madrid, Ediciones Barcelona, 1978, p. 49.



En realidad, la mayoría de los gobiernos utilizan una combinación de los mecanismos de mercado con un grado cambiante de intervención del Estado:

"...el desarrollo económico es casi invariablemente un proceso en el cual el planeamiento y la dirección, por un lado, y la libertad de empresa, por el otro, juegan un rol, que es mixto. Casi no existe ningún caso en el cual el desarrollo económico haya sido totalmente planeado o totalmente no planeado. El patrón usual es aquel en el que existe una cierta estructura de control gubernamental, dentro de la cual el empresario presta sus servicios..."<sup>13</sup>

Así, en la práctica, las opciones posibles no se dan entre una economía limitada a las transacciones entre consumidores y productores, es decir, en el mercado, y una economía totalmente centralizada. Por el contrario, todas las economías ofrecen una combinación del mercado y de la intervención gubernamental. Ni siquiera en los Estados Unidos existe un régimen económico ubicado tan sólo en un de los dos márgenes del debate sobre el rol del Estado en la economía.

De este modo, la mayoría de los países conduce sus actividades económicas dentro de una economía mixta, en donde la intervención gubernamental se produce al interior del sistema basado en el mercado. Estos sistemas influyen una gran variedad de posibilidades, dependiendo de la menor o mayor participación que le corresponda cumplir a los sectores públicos y privados.

Dicho tipo de sistemas mixtos usualmente no descarta la utilización de la planificación

---

<sup>13</sup>. Augusto Alvarez, *El camino de la privatización*. Lima, Editorial Talleres Gráficos, 1991, pp. 14-16.

como una herramienta. En realidad, ella es utilizada tanto por los sistemas intervencionistas como por las economías mixtas. A diferencia de los primeros, en donde la planificación es esencial debido a que la producción y la inversión son controladas centralmente y el gobierno se encarga de equilibrar la oferta con la demanda, en las economías mixtas la planificación tiene una importancia menor aunque, de todos modos, cubre una amplia gama de actividades<sup>14</sup>.

Jones (1980) hace notar que *la mano visible y la mano invisible pueden ser vistas como medios opcionales para fines deseados* y añade que la combinación precisa va depender de cada decisión en particular y de la circunstancia histórica en la que ello ocurra. Sin embargo, en contraposición a las aproximaciones ideológicas sobre la decisión del grado de intervención estatal, muchas veces es preferible un enfoque pragmático orientado a resolver problemas concretos.

### 1.2.2. La Intervención del Estado en la Economía

El análisis de la intervención del Estado en la economía puede efectuarse a través de tres aspectos. En primer lugar, la precisión de los roles que debe cumplir el Estado, con el fin de perfilar lo que podría constituir su función objetivo. En segundo lugar, las causas concretas que puede provocar la intervención, de manera tal que el Estado pueda cumplir las funciones establecidas previamente. Finalmente, se debe delinear las formas mediante las cuales el Estado puede intervenir, es decir, el menú de opciones que el diseñador de políticas públicas tiene a su alcance, a fin de escoger aquella que ofrezca la solución más eficiente.

---

<sup>14</sup>. Augusto Alvarez. *Principios de empresas estatales* Lima. Biblioteca Universitaria. 1982. pp. 25-28.

Augusto Alvarez precisan tres funciones económicas principales del sector público:

**a) Función de asignación.**

El Estado tiene que desempeñar un papel en la provisión de ciertos bienes, conocidos como bienes públicos o bienes sociales, debido que, a diferencia de los bienes privados, aquellos no son suministrados mediante transacciones entre consumidores y productores, es decir, a través del mercado<sup>15</sup>.

**b) Función de Distribución.**

El Estado debe realizar ajustes en la distribución del ingreso o la riqueza que existe en un momento dado, a fin de acercarse a lo que la sociedad considera *justo*. Dado que este es un concepto subjetivo, el aspecto distributivo es, frecuentemente, un tema controvertido. A pesar de ello, la realidad de la mayoría de los países en desarrollo obliga a que el Estado cumpla esta tarea debido a que el mercado, por sí sólo, no va a corregir problemas graves como el de la pobreza. Es decir, aunque exista una situación competitiva, el patrón de distribución resultante puede no ser aceptable, y el mercado, de por sí, no va a solucionar esas diferencias distributivas.

---

<sup>15</sup>. Augusto Alvarez. *Los objetivos de las empresas estatales*. Lima. Fundación Friedrich Ebert. 1986. p. 54.

### c) Función de Estabilización

El Estado debe intervenir con miras a estabilizar los flujos macroeconómicos para alcanzar un equilibrio en el nivel de los precios y en las tasas apropiadas de empleo y de crecimiento. Detrás de esta función se encuentra el supuesto de que el mercado, por sí mismo y de modo automático, no logra estabilizar los equilibrios macroeconómicos, lo que da lugar a la necesidad de la intervención estatal.

Además, es conveniente advertir sobre dos puntos importantes. En primer lugar, la intervención estatal orientada a corregir una falla del mercado no garantiza que ésta será efectivamente solucionada. Ello dependerá, en gran medida, de la calidad de la intervención. En segundo lugar, el cumplimiento pleno y simultáneo de las tres funciones del Estado, señalada anteriormente, puede no darse. Avanzar hacia un de los objetivos puede generar distorsiones en otro, obligando al diseñador de políticas a escoger entre opciones. El conflicto más discutido al respecto se presenta entre la igualdad y la eficiencia<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> - Okun y Schultze. *Igualdad y eficiencia*, Washington D.C. American Enterprise Institute, 1975. p. 82.

### 1.2.3. Las Formas de la Intervención Estatal

En general, los gobiernos pueden intervenir en la economía mediante una de las siguientes tres maneras<sup>17</sup>:

a) Marco Normativo: Mediante un diseño de un marco legal específico que permita regular la gestión privada de manera tal que sea congruente con los objetivos sociales.

b) Intervención Indirecta: Mediante un establecimiento de un conjunto de políticas que se orienten a complementar e, incluso, a considerar aquellos beneficios y perjuicios que el mercado no alcanza a registrar. Ejemplo de este tipo de acciones son las políticas, monetarias, fiscal, de comercio exterior, de inversión extranjera, laboral, etcétera.

c) Intervención Directa: Mediante la administración directa de la producción de un bien o la prestación de un servicio, caso en el cual se puede optar entre conducir estas actividades desde el gobierno central o mediante la creación de una empresa estatal.

---

<sup>17</sup>. Chenery Hollis, *Policy Instruments and development alternatives*, New York y Oxford. 1984. p.47.

#### 1.2.4. La Política Económica

En el Perú y América Latina se suele identificar al liberalismo como estilo político con ortodoxia monetarista como teoría económica que lo sustenta, y al populismo como forma de hacer política con una combinación de keynesianismo y estructuralismo, a la cual se le ha denominado heterodoxia. En realidad, es poco frecuente una ortodoxia o heterodoxia puras, pues siempre existen rigideces o parámetros en la realidad de cada país que obliga a la mezcla de ambas. En consecuencia, se trata de estilos de política económica que se diferencian por el énfasis en los rasgos principales de una, complementada por algunos rasgos de la otra. Aquí cabe una tipología de las ortodoxias y las heterodoxias aplicadas en el Perú.

Analicemos en primer término las diferencias esenciales entre ambos estilos o modelos de hacer política, con el fin de ilustrar en qué consiste, en el plano de la política económica, un cambio de régimen político.

En el Cuadro No. 1 muestra las características de cada estilo de política económica<sup>18</sup>. Una primera diferencia sustantiva es la que atañe al papel del mercado y del Estado en la asignación de recursos. El liberalismo no solamente sustenta el éxito de su política económica en el reconocimiento del mercado como asignador anónimo y eficiente, sino que considera que éste es el marco institucional de referencia. El populismo, en tanto, asume que los mercados no son asignadores dinámicos y equitativos, por lo que la intervención estatal es necesaria para regular

---

<sup>18</sup>. Efraín Gonzales de Olarte, *Políticas económicas y gobernabilidad* Lima, Consorcio de Investigación Económica, Instituto de Estudios Peruanos, 1991, pp. 64-69.

y corregir las imperfecciones y rigideces del mercado.

Un segundo aspecto es la forma de abordar la apertura de la economía nacional a la internacional. El liberalismo, consistente con sus principios del mercado asignador eficiente, simplemente amplía el mismo principio a una escala de economía abierta; así, es la división internacional del trabajo la que define las prioridades de producción e inversión sectorial. La heterodoxia populista, cargada de una importante dosis de ideología nacionalista, asume que el sector externo debe ser concordante con la división nacional del trabajo. De ahí que los modelos de crecimiento que proponen el liberalismo y el populismo son opuestos: el primero hacia fuera, el segundo hacia dentro.

Cuadro No. 1

## COMPARACION ENTRE LIBERALISMO Y POPULISMO EN RELACION A LAS POLITICAS ECONOMICAS

	Liberalismo (Ortodoxia)	Populismo (Heterodoxia)
<b>Conceptos generales</b>		
Relación mercado-Estado	El mercado es el asignador de recursos	El Estado regula al mercado
Sector externo	Es el que define las prioridades sectoriales	Se debe ajustar a las prioridades sectoriales internas
Énfasis en las políticas económicas de largo plazo	Crear, luego redistribuir	Redistribuir, luego crecer
Énfasis en las políticas económicas de corto plazo	Eficiencia y equilibrio	Distribución y desequilibrio
Sistema de precios	Economía de un solo precio	Economía con precios distorsionados
<b>Definiciones de políticas económicas</b>		
Políticas de comercio exterior	Tasa de cambio única y real	Cambio múltiple y subsidios cambiarios
Política fiscal	Equilibrio ex ante y ex post	Desequilibrio deficitario premeditado
Política financiera	Interés real de mercado	Interés subsidiado
Política social		Política de ingresos (subsidios, transferencias)

A partir de estas definiciones esenciales se desprenden los énfasis en las políticas económicas de largo y corto plazo:

En primer lugar, el liberalismo propone como estrategia de largo plazo el crecimiento económico para luego redistribuir; el populismo, en cambio, sustenta una secuencia inversa: es necesario redistribuir primero para luego crecer, lo que, dicho de otro modo, significa que la inversión requiere de asegurar previamente su demanda.



En segundo lugar, parecieran existir puntos de vistas divergentes acerca del cuál es el agente económico del crecimiento: para el liberalismo es el empresario privado; para el populismo el Estado y el trabajador.

Tercero: en el corto plazo, las políticas macroeconómicas tienen también objetivos diversos: para el liberalismo se trata de conservar los equilibrios esenciales del sector fiscal, externo y financiero con base en las reglas de eficiencia; para la heterodoxia populista, en cambio ciertos desequilibrios – como el fiscal – son justificables si tienen un objetivo distributivo, porque el problema de la equidad es más importante que el de la eficiencia.

Cuarto: vista las razones antes expuestas, los sistemas de precios sobre los cuales se sustentan ambos tipos de política económica son distintos. El liberalismo se asienta en una economía basada en la ley de un solo precio, mientras que el populismo busca, por razones de crecimiento inducido o de carácter redistributivo, una economía con precios relativos distorsionados.

Las definiciones de políticas económica en relación a los cuatro aspectos esenciales sector externo, sector fiscal, sector financiero y asuntos sociales, así como las principales orientaciones, se desprenden de los postulados anteriores (Ver Cuadro No 1).

Cuando la nueva administración asumió el poder en julio de 1990, el país atravesaba por una crisis extremadamente crítica en la historia económica reciente, cuyos orígenes, claramente internos, habían sido agravados por factores externos. Mientras que sus síntomas coyunturales

demandaban atención inmediata, la solución de sus causas estructurales requeriría varios años de esfuerzo. Para ello el gobierno definió la política económica de corte ortodoxo diseñado para corregir los desequilibrios macroeconómicos con reducción en la demanda agregada, y que prefirió el ajuste rápido al gradual.

### Consideraciones Teóricas sobre la Política Económica

Toda una concepción de la política económica – en su interpretación teórica y sus proposiciones prácticas – se ha apoyado en el criterio central de que la estabilidad de precios es un requisito para el desarrollo; que sólo bajo condiciones de estabilidad puede el *mercado* ejercer su función fundamental de orientar la asignación de recursos; y que en tanto ese mercado no se vea perturbado, la libre operación del mecanismo de precios llevará a la asignación *óptima* de los recursos, capaz de conducir al mismo tiempo a la tasa más alta posible de crecimiento global y a los cambios en la estructura productiva que deben acompañarlo<sup>19</sup>. De ahí algunos rasgos específicos de sus formulaciones concretas.

En primer lugar, entendidas así las cosas, la política monetaria pasa a constituir el aspecto fundamental de la política económica. Las presiones inflacionarias se las considera identificadas en su origen con exceso de demanda, que deben ser neutralizados mediante restricciones monetarias: severo control de emisiones, regulación del crédito, eliminación del déficit fiscal, supresión de subvenciones, eliminación de déficits de empresas estatales, reajuste de salarios en función estricta

---

<sup>19</sup> Pedro Vuskovic, *Discusión sobre política económica y la experiencia Latinoamericana*, Chile, CEPAL, 1989, pp. 80, 81 y ss.

de la productividad, etc. Como lo que se busca con ello es la vigencia efectiva del mercado, que liberado de las interferencias administrativas ejerza su función de orientador de las decisiones, estas políticas deben tener un carácter global, no discriminatorio, y actuar como factores correctores de corto plazo.

En segundo lugar, esa política monetaria debe acompañarse de una política coherente con ella de comercio exterior y manejo cambiario. Para que operen efectivamente las leyes del mercado, debe excluirse toda forma de control directo sobre el comercio y los pagos, y la acción administrativa —principalmente del Banco Central— debe limitarse a la corrección de desniveles entre precios internos e internacionales y de desajustes temporales en la balanza de pagos. Tales propósitos se cumplen mediante la vigencia de un tipo de cambio único y fijo, o bien, en tanto se alcancen condiciones generales de estabilidad, de un tipo de cambio libre y fluctuante.

En tercer lugar, los dos campos señalados de la política económica crearían las condiciones para resolver los problemas del crecimiento mediante la expansión correspondiente del ahorro privado. Se sostiene que la estabilidad satisface la condición necesaria de confianza en la moneda nacional, sin la cual no hay incentivo al ahorro interno, ya que su poder de compra es derruido por la inflación, y su potencialidad se desvía hacia asignaciones de carácter especulativo o a la fuga de capitales. La política exterior de comercio y pagos, en los términos señalados, impediría asimismo desviaciones del ahorro interno potencial motivadas por desajustes transitorios del sector externo, y ofrecería los estímulos necesarios para atraer el complemento del capital extranjero, que compense las insuficiencias del capital nacional frente a los requerimientos del desarrollo.

Y finalmente, se parte de la base de que el proceso de establecimiento y consolidación de estas políticas envuelve necesariamente sacrificios y *costos sociales* en términos de niveles de actividad y empleo, de condiciones inmediatas de vida, etc.; pero que se trataría de sacrificios ineludibles y transitorios, tras lo cuales se abre un camino duradero de estabilidad y crecimiento, de expansión máxima de la producción global y de adecuación permanente de su estructura, garantizadas por la vigencia de un sistema flexible de precios.

De esas formulaciones globales, se deduce un conjunto de pautas normativas para las decisiones más específicas o la utilización de los instrumentos particulares a través de cuales se materializan esas definiciones centrales de la política económica.

Puesto que la oferta monetaria depende de los medios de pago y su velocidad de circulación o ingreso, y esta última se ve influida por las propias condiciones inflacionarias, el factor decisivo queda dado por la cantidad de los medios de pago, en lo que a su vez desempeña un papel fundamental el control del crédito, cuya responsabilidad recae sobre el sistema bancario. Este debe, además, circunscribirse al financiamiento de los requerimientos de capital de trabajo de la economía y los niveles adecuados de reservas internacionales, en tanto la atención a las necesidades de acumulación debe procurarse principalmente mediante el desarrollo de *mercado de capitales* y sus instrumentos financieros complementarios.

El déficit fiscal, como origen importante de presiones inflacionarias debe encararse, en esa concepción, en los tres niveles principales que lo motivan. A nivel del gobierno central y gobiernos locales, se trata de reducir los gastos de consumo e inversión, suprimir y reducir en todo lo posible

los subsidios a empresas públicas y al sector privado, procurar mayores ingresos estableciendo o aumentando los cobros por los servicios públicos, e impulsando reformas tributarias simples y de rápido rendimiento. Respecto de las empresas del Estado, se preconiza la revisión de su permanencia como empresas públicas, su eficiencia administrativa o la relación entre sus costos y precios. Y respecto del mecanismo de seguridad social, se propone reglamentar su extensión a las condiciones generales del desarrollo.

Un programa de estabilización, de esa naturaleza debe asegurar asimismo el equilibrio de la balanza de pagos. La demanda real de importación tiene que ajustarse a lo que permitan los niveles de exportación y las variaciones en las existencias de oro y divisas. Para ello, se descartan el mecanismo de restricción directa de las importaciones, con el argumento de que no se puede esperarse que el poder de compra así liberado se oriente hacia la adquisición de bienes sustitutivos de producción interna o al ahorro interno; y se preconiza en cambio la devaluación como el mecanismo idóneo de ajuste, con la doble condición por lo tanto de que sea suficiente para alcanzar el equilibrio entre las importaciones reales y las *permitidas*, y que la restricción del crédito sea suficientemente enérgica como para eliminar las presiones sobre el tipo de cambio.

En ese esquema, un mercado único de cambios, libre y fluctuante, requiere excluir los controles sobre el comercio y los pagos: ausencia de restricciones directas a la importación, eliminar las obligaciones de entregar al Banco Central las divisas provenientes de las exportaciones, y hasta abandonar los convenios de pago bilaterales como instrumento de comercio internacional. El problema de las diferencias de productividad entre las industrias de exportación y el resto de la economía debe abordarse con otros mecanismos, por ejemplo los tributarios. La perspectiva debe

ser, además, la de alcanzar la vigencia de un cambio fijo, tan pronto lo permitan las condiciones generales de estabilidad, en un nivel suficientemente alto como para que represente un estímulo a las exportaciones, promueva las inversiones en industrias de exportación, y desaliente las importaciones y la fuga de capitales<sup>20</sup>

Se configura así un esquema en que el papel principal de la política económica consiste en neutralizar los factores que perturben el funcionamiento *libre* del mercado, con un alto grado de neutralidad y pasividad. Apenas se admiten algunos requerimientos o consecuencias del desarrollo. Por ejemplo, se reconoce que un crecimiento rápido produce casi inevitablemente insuficiencias de oferta en ciertos sectores específicos, que se traduce en determinadas alzas de precios o que una diversidad de factores entre ellos, la traslación progresiva de capas de población desde actividades de autoabastecimiento al mercado monetario plantea requerimiento a largo plazo de la liquidez global de la economía. Se acepta así que un aumento moderado del nivel promedio de precios es acompañante inevitable del progreso; o dicho de otro modo, que una tasa pequeña de inflación favorece el crecimiento, en tanto que una más alta, o una deflación, tienden a debilitarlo o detenerlo, pero en una comprensión general reiterativa de que en definitiva la estabilidad resultaría ser la única política viable.

Las inflexibilidades y el carácter más bien pasivo del esquema se hacen más patentes cuando se trata de imponer un esfuerzo de estabilización a partir de situaciones inflacionarias ya existentes y de cierta intensidad. En tales casos, se registra un conjunto de factores de diversa naturaleza que hacen difícilmente viable una reducción rápida y drástica del ritmo de aumento de

---

<sup>20</sup> . Vuskovic, op. cit. , p. 89

precios. No se quiebran fácilmente las expectativas inflacionarias, que siguen influyendo en las conductas de los agentes económicos, y menos aun si hay precedentes de esfuerzos anteriores que no se aplicaron integralmente o no resultaron exitosos; las expansiones monetarias y crediticias de periodos inmediatamente anteriores continúan proyectando sus efectos al futuro próximo; y hay demoras que son inherentes al uso de los instrumentos estabilizadores. Se presenta así un periodo en que se confrontan los efectos necesariamente depresivos, en lo inmediato cuando menos, y al mismo tiempo persisten las manifestaciones inflacionarias, lo que acentúa presiones políticas y sociales adversas al esquema. De ahí que en la realidad suele imponerse una aplicación gradual, no obstante que se entiende -dentro de esta escuela de pensamiento- que la mejor política consistiría en aplicar los frenos lo más enérgicamente posible, sobre todo porque se considera que *el gradualismo contiene más peligros que la estabilización rápida, ya que alberga en sí el germen de su propio fracaso.*

Se da por descontado un alto *costo social* inmediato del esquema. Se anticipan disminuciones de producción, que toman algún tiempo en reaccionar; necesitan redefinirse actividades que sólo *son económicas con la inflación*, se producen bajas transitorias de demanda para inversiones fijas, mientras tiene que readecuarse el conjunto de la estructura productiva; pero se piensa, tales reducciones de actividad son transitorias y no fundamentales, ya que tras un periodo relativamente breve de incertidumbre surgirían nuevos proyectos, asentados esta vez en la base *sana* de una estructura de precios de la que se ha apartado las distorsiones.

En contraposición a la *escuela monetarista* se ha formado un cuerpo de interpretaciones y proposiciones que de manera general se ha identificado como un *pensamiento heterodoxo*. Su diferencia fundamental no está en que al primero preocupe esencialmente la estabilidad y al segundo el desarrollo, sino como se interpretan las relaciones entre uno y otro concepto: mientras para los monetaristas la estabilidad es un prerequisite del desarrollo, para los heterodoxos sin desarrollo no hay solución posible al problema inflacionario. En aquéllos, su fuente principal de inspiración está en las abstracciones de la teoría económica del capitalismo y el ejercicio deductivo riguroso y cada vez más refinado, a partir de un esquema ideal de economía de mercado y de un conjunto de supuestos que el mismo rigor tecnocrático se encarga de precisar, independientemente de que luego se prescindiera de una constatación rigurosa sobre su vigencia efectiva o su ausencia en una realidad específica. Los Heterodoxo se apoyan de inicio en la constatación programática de las desviaciones de la realidad respecto de los supuestos teóricos, en la identificación de restricciones y rigideces que no se superan espontáneamente, para elaborar a partir de ellos nuevas formulaciones conceptuales, limitadas en todo caso por las limitaciones autoimpuestas de que no rebasen tampoco los marcos del sistema capitalista.

Frente a los factores de costo y de demanda a que se circunscribe en lo esencial la identificación de fuentes de presiones inflacionarias en el pensamiento monetarista, se agrega una ponderación significativa a factores de oferta. Allí se sitúan otros tantos elementos, que vienen simultáneamente a debilitar y entorpecer las posibilidades de crecimiento y a constituir en factores *estructurales* de presiones inflacionarias permanentes, a la vez que cuestionan *supuestos* básicos en que se apoyan las elaboraciones teóricas de la economía de mercado.



Este último tipo de preocupaciones adquiere importancia aún mayor cuando se traslada el problema desde las economías capitalistas industrializadas a los países en desarrollo que se desenvuelven en los marcos de un capitalismo dependiente. El propio carácter de las relaciones económicas entre unos y otros, y las consecuencias sobre los últimos de la transferencia mecánica y a veces súbita de patrones técnicos y sociales que en aquellos se conformaron paulatinamente como respuesta a requerimientos que surgían en la etapa correspondiente, marca diferencias muy pronunciadas, que la política económica no puede desconocer.

Así ocurre en primer lugar, con las *transferencias* del progreso técnico. En los países capitalistas desarrollados, los avances técnicos respondían a las exigencias surgidas del propio sistema y su asimilación no determinaba mayores perturbaciones, sino al contrario favorecía su funcionamiento; en los países en desarrollo, se trata de un *trasplante* que no se asimila sin trastornos duraderos. Por lo general, no es suficientemente difundido, sino que más bien se concentra en actividades determinadas, configurando una creciente heterogeneidad en la economía interna, con diferenciaciones muy fuertes de productividad y de *modernidad* entre los distintos sectores económicos.

## Fin y Objetivo de la Política Económica

La política económica tendrá más fin que el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sin embargo, tal propósito por su generalidad carece de practicidad a menos que sea descompuesta en objetivos más operativos.

La derecha y la izquierda latinoamericanas reconocen que los objetivos de la política económica son: primero, un crecimiento económico que supere al de la población; segundo, la estabilidad de precios; y tercero, una mejor distribución del ingreso. Las diferencias se dan en los medios de alcanzar estos objetivos<sup>21</sup>.

El enfoque ortodoxo monetarista, establece que cuando la producción y la ayuda externa se reduce (la oferta de bienes y servicios), el nivel de vida también se reduce (la demanda real de bienes y servicios) automáticamente y desordenadamente u ordenadamente, a través de un programa de ajuste.

El enfoque heterodoxo populista, establece que el crecimiento con estabilidad de precios y una mejor distribución se logra con mejores subsidios, controles de precios e incremento en los salarios nominales, financiados por déficit fiscal, independientemente del acceso a los recursos externos. La política económica del gobierno de Cambio 90 se basó en la primera forma de pensar.

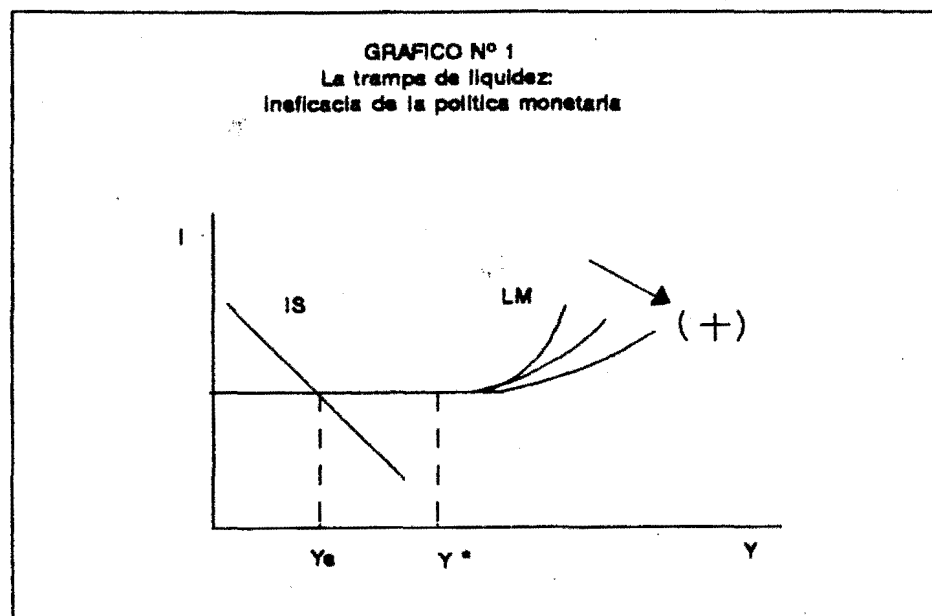
---

<sup>21</sup> Noel Ramírez. *Política económica: Ilusión y realidad*. Ecuador. INCAE. 1991. pp. 13-14.

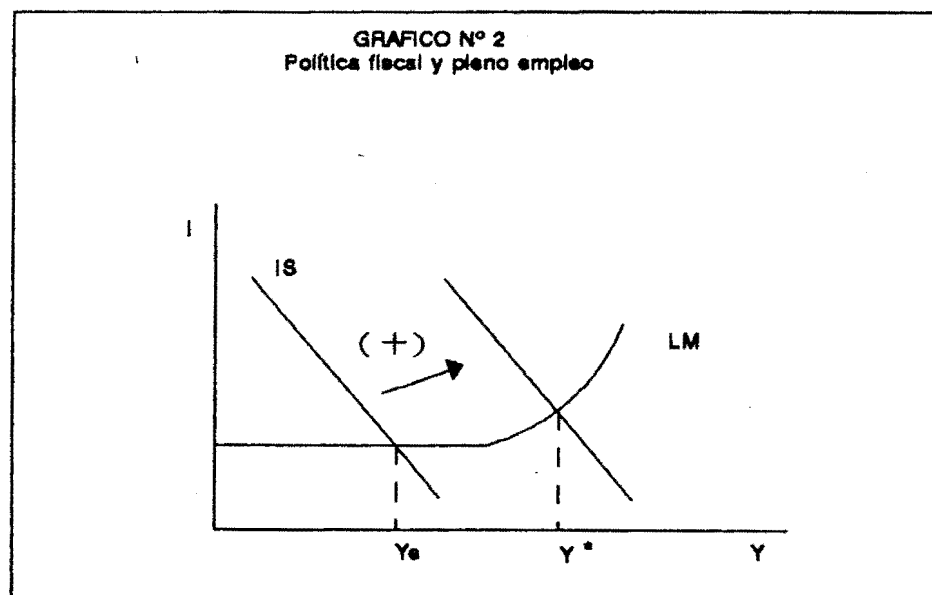
## Eficacia de la Política Económica

En términos generales, la eficacia de una determinada política económica requiere básicamente de dos elementos: Uno consistente en la existencia de una o más teorías que vinculen causalmente, en los supuestos de *ceteris paribus*, una o más variables económicas independientes con otras variables dependientes. El otro elemento es que los desequilibrios o excesos de oferta y/o de demanda generados en los mercados pertinentes pueden ser regulados por la autoridad económica.

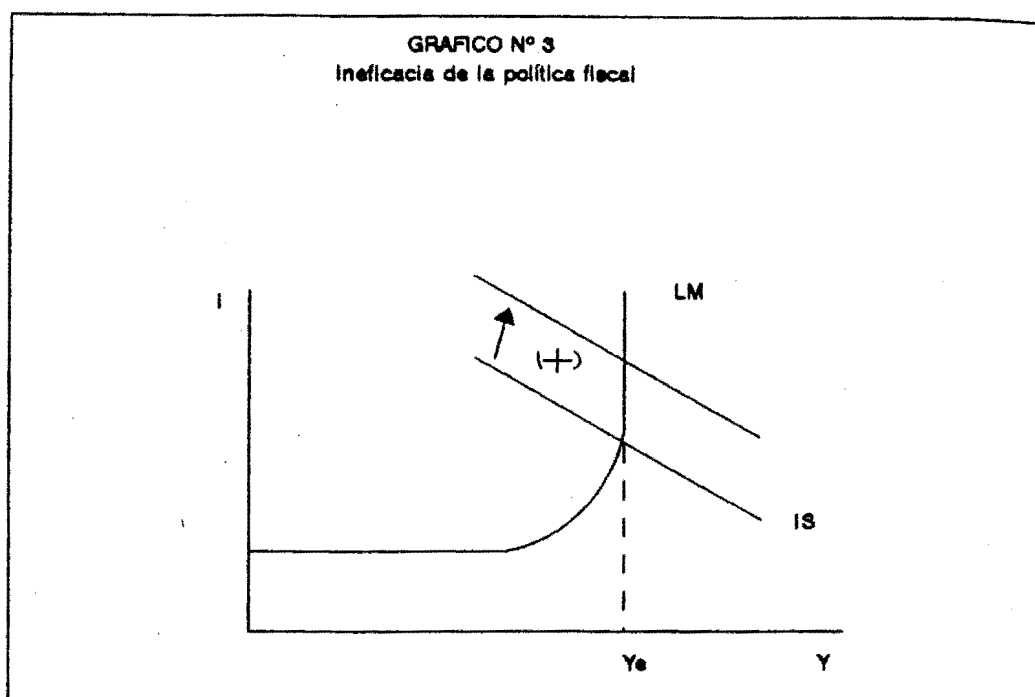
La política monetaria podría ser totalmente ineficaz en presencia de la trampa de la liquidez. En efecto, si la tasa de interés se encuentra en su nivel más bajo, la emisión de dinero no tiene repercusión alguna sobre el ingreso. La nueva moneda emitida, en lugar de ser utilizada en la compra de bienes o servicios o de activos fijos, se acumula, siendo absorbida por la demanda especulativa. Gráficamente, la intersección IS-LM se da en el segmento horizontal de esta última, el que es totalmente insensible a variaciones de la oferta monetaria.



Por esta razón se considera que la política monetaria es menos eficaz que la política fiscal para lograr el pleno empleo. En efecto, para los economistas post-keynesianos, es -teóricamente- siempre posible eliminar la desocupación mediante la expansión del gasto público, aún en presencia de la trampa de la liquidez, como se puede observar en el Gráfico No 2, en el que el incremento del gasto público está representado por el desplazamiento hacia la derecha de la curva IS.



La política fiscal también podría ser ineficaz, pues incrementos del gasto público o de la inversión autónoma no tienen efecto alguno sobre el ingreso. Esto ocurriría cuando IS corta a la curva LM en el tramo en el que esta última se vuelve vertical; es decir, cuando la demanda especulativa de dinero es nula como consecuencia de una tasa de interés extremadamente alta, por lo que toda la oferta de moneda es utilizada para transacciones.



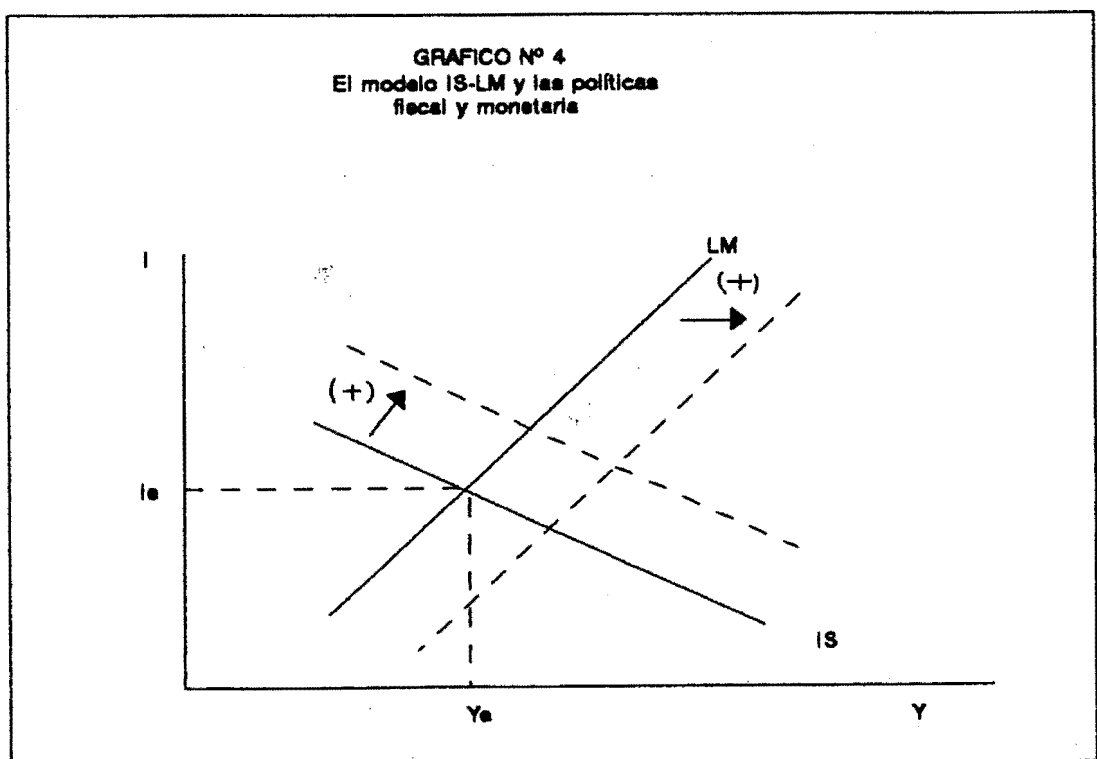
### Política Fiscal o Monetarista

Este debate fiscalista - monetarista (Gráfico Nº 4) podría sintetizarse utilizando el modelo IS-LM, con el fin de analizar el rol de las políticas fiscal y monetaria con miras a alcanzar el pleno empleo. Con este propósito, se definirá -de manera esquemática- a la política monetaria como *el control de la oferta de dinero* y a la política fiscal como *variación del gasto pública*. Una política monetaria expansiva implica, por lo tanto, un aumento de la oferta monetaria. Por el contrario una política monetaria restrictiva influye en una disminución de la oferta monetaria; una política fiscal expansiva se concretará en un aumento del gasto público y una política restrictiva implicará una reducción del gasto público.

Una política monetaria expansiva produce un movimiento hacia abajo del LM, mientras que una política monetaria restrictiva la desplaza hacia arriba. Estos movimientos se pueden verificar desplazando a la función que representa la oferta de dinero.

Del mismo modo, es posible verificar que un incremento o una reducción del gasto público produce un desplazamiento hacia arriba o hacia abajo de IS, respectivamente.

Supóngase que el equilibrio general macroeconómico se da en un nivel de ingreso inferior al de pleno empleo. Una posibilidad para incrementar el nivel de ocupación consistiría en adoptar medidas de política monetaria de carácter expansivo, las mismas que harían disminuir la tasa de interés. La reducción de esta variable tendría efectos estimulantes sobre la inversión y, por lo tanto, sobre el ingreso. Esta política se expresa, gráficamente, por un desplazamiento de la curva LM hasta su intersección con IS en el punto  $Y^*$  que representa el ingreso de pleno empleo.



En el plano ingreso real,  $y$ , y tasa de interés,  $i$ . Una IS perfectamente inelástica a la tasa de interés  $i$  combinada con una LM perfectamente elástica constituiría el sueño dorado de ultra keynesiano, por cuanto en este caso la política fiscal es muy eficaz y la política monetaria es completamente ineficaz. Por otra parte, una LM perfectamente inelástica con respecto a  $i$  combinada con una IS perfectamente elástica constituirá el sueño dorado de un ultra monetarista, por cuanto en este caso la política monetaria es muy eficaz y la política fiscal es completamente ineficaz. La mayoría de los economistas creía hasta hace poco que tanto la IS como el LM tenían cierta elasticidad con respecto a  $i$ , lo cual indica que tanto la política fiscal como la política monetaria tienen cierto grado de eficacia para afectar el nivel de la actividad económica (Tobin: 1972). Incluso se llegó a pensar que esto era algo que podría ser resuelto empíricamente. Pero como muy acertadamente lo señala (Friedman: 1974), ningún debate importante en economía ha sido resuelto empíricamente. Hoy en día, incluso el marco analítico de la IS y el LM, que ha sido la base de dicho debate, está seriamente cuestionado (Fitoussi: 1983).

Una síntesis esquemática de la concepción monetarista sería la siguiente. Un sistema descentralizado de mercados libres y competitivos produce una asignación eficiente de recursos que, además, es óptima en el sentido paretiano. Aún más, una economía de *laissez-faire* con un sistema de mercados libres y competitivos y con el sector privado como el único agente económico en una economía que se autoestabiliza automáticamente. La inestabilidad que se observa en el Mundo Real se debe básicamente a la intervención del Estado en la economía ya sea a través de controles, regulaciones, política fiscal, política monetaria, etc. Mientras menor sea la intervención del Estado en la economía, mayor será la estabilidad de ésta.

La concepción keynesiana, plantea justamente lo contrario. La economía de *laissez-faire* en un sistema de mercados libres y competitivos no maximiza necesariamente el nivel de producción, por cuanto no maximiza el nivel de empleo. Puesto que no existe un mecanismo automático que elimine los desequilibrios en los mercados de bienes y factores, entonces el Estado tiene que intervenir en la economía a través de estimular la demanda agregada, para llevar la economía a su posición de equilibrio donde es incapaz de llegar por sí sola. El Estado tiene que intervenir en la economía, no sólo para eliminar los desequilibrios existentes (en particular de la desocupación), sino que, además, para evitar la inestabilidad inherente que posee una economía de mercado con sector privado e instituciones financieras sofisticadas. Esta inestabilidad inherente de este sistema se debe a la incertidumbre que existe con respecto al futuro, lo cual produce una alta inestabilidad en las decisiones de inversión y esto se traduce en una inestabilidad en el portafolio de activos financieros (no es obvio que se puedan pagar en el futuro las deudas contraídas en el presente) y, en última instancia, en una inestabilidad de todo el sistema financiero, debido a que existe interacción entre los fenómenos monetarios y reales, genera inestabilidad en toda la parte real del sistema económico.

Como se puede apreciar, en sus versiones extremas los mensajes monetaristas y keynesianos son irreconciliables. Para los monetaristas es fundamental que el gobierno no intervenga en la economía, pues de esta forma aumenta la estabilidad del sistema económico y, en consecuencia, aumenta el bienestar de la sociedad. En cambio, para los keynesianos es crucial que el gobierno intervenga en la economía para reducir la inestabilidad de ésta, y de esta manera, incrementar el bienestar de la sociedad.



### *Radio de Maniobra de la Política Económica*

Así como la política económica no se gesta en el vacío, también como es obvio, opera o se desenvuelve en un cuadro dado, que le condiciona, establece su viabilidad y su *radio de maniobra*

Para establecer esta cuestión podrían distinguirse dos tipos de circunstancias que afectan la aplicación de las decisiones seleccionadas y que se encuentran, como se verá, estrechamente relacionadas. La primera podría clasificarse genéricamente como *básicas* o, en algunos casos, *estructurales*. Las segundas en cambio, son de orden ocasional o *coyuntural*.

Entre las primeras, y en el plano más esencial, podría registrarse el imperativo de cierto grado de autonomía y conciencia nacionales. Sin independencia para escoger fines y medios no puede haber política económica propia - aunque esto no significa, claro está, que no deban tener en cuenta las restricciones objetivas del marco externo, que señalan un de los contextos primordiales para las directivas.

Enseguida, en un nivel más concreto y *material*, podrían destacarse las circunstancias relativas a la madurez y flexibilidad de la estructura económica o productiva, un sistema típicamente subdesarrollado dependiente y vulnerable frente al exterior, con bajo excedente, desnivelado y desarticulado sectorialmente, con escasas reservas de fuerza de trabajo especializada y transferible. Tendrá menos posibilidades de elegir alternativas diversas y de movilizar y ajustar a ellas los recursos disponibles y necesarios. Por el contrario, allí donde estos y otros elementos claves sean más ventajosos y, por lo tanto se manifiesten los perfiles característicos de un país

desarrollado o modernizada, el *radio de maniobra* se ampliará correlativamente. Para ilustrar con sencillez esta cuestión se puede tener en cuenta el caso extremo de los esfuerzos de guerra en naciones desarrolladas, en que una base económica poderosa y una estructura dúctil han permitido los más profundos reajustes y hasta, en algún caso, la hazaña de contar con más *mantequillas y más cañones*. Para la situación opuesta basta pensar en la a veces absoluta impotencia en que se puede encontrar a un país en desarrollo para arbitrar expedientes eficaces frente a la caída pronunciada de su exportación clave.

En tercer lugar, deberían apreciarse los factores correspondientes al soporte político-social. Cualquier proyecto tiene obligadamente que contar con el apoyo de las fuerzas capaces de llevarlo adelante. Esto parece -y es- perogrullesco, pero sobrarían ejemplos de muchos programas e intenciones que se han promovido sin esclarecer esa incógnita elemental. A la luz de lo dicho más atrás puede verse que la base sociopolítica requerida, especialmente en países en desarrollo, puede no implicar el apoyo de una *mayoría nacional* sino de uno o más núcleos sociales estratégicos, que estén en situación de inclinar en su favor la balanza del poder.

El aparato institucional y el conjunto de instrumentos disponibles parece presentar otra de las circunstancias *básicas* a que nos referimos. Como se comprende, existe cierta inercia o rigidez en estos aspectos, que importarán escollos más o menos considerables en la medida, que se aprecien modificaciones en su contextura para llevar adelante los propósitos delineados.

Para ahondar en este punto y suponiendo un proyecto de política que requiere *reformas institucionales* convendría distinguir dos tipos en esta materia. En el primero estarían aquellas que

responden a las necesidades o exigencias de una estructura socioeconómica ya transformada o que son exigidas para abrir camino a nuevas estructuras cuando se acumulan presiones incontenibles para la mudanza del cuadro institucional. A este grupo corresponderían los cambios en las relaciones y en la estructura de propiedad, las alteraciones en el cuadro de relaciones internacionales o en los regímenes de participación de los diversos sectores sociales. A éstos, en general, se les puede atribuir la naturaleza de cambios o reformas *cuantitativos*

En el otro conjunto podrían reunirse aquellas reformas institucionales de radio más limitado y alcance menos profundo, vinculadas principalmente al problema de la eficiencia de la maquinaria del Estado para cumplir los objetivos determinados. Aquí tendrían lugar las reformas que podrían llamarse operacionales: la administrativa, la tributaria, la presupuestaria, etcétera, y que, desde otro ángulo, se han denominado a veces como cuantitativas.

Pasemos ahora a explorar el otro orden de factores, que calificamos antes como *circunstanciales* o *coyunturales*. Con evidencia, allí donde, en un momento dado, las condiciones subjetivas y objetivas son propicias, la política económica (y la general) tendrá un campo de acción relativamente amplio para perseguir y discriminar sus fines e instrumentos aunque siempre estará disciplinada o constreñida por los elementos *básicos* antes descritos. A la inversa, si el cuadro es desfavorable, la política económica tenderá a ser más *pasiva* o *refleja*, en el sentido de que tanto sus propósitos como sus expedientes estarán afectados y hasta cierto punto determinados por la gravitación de hechos poderosos, ajenos o con dificultad modificable, al menos en el corto plazo.

## La Política de Estabilización Económica

El programa de estabilización se refiere al conjunto de medidas necesarias para hacer frente a una situación caracterizada por los desequilibrios macroeconómicos. Estos desequilibrios macroeconómicos ponen en evidencia una situación en la cual la demanda efectiva sobrepasa a la oferta global. Los efectos de este desequilibrio pueden posponerse por un cierto tiempo, generalmente corto, mientras se agotan las reservas monetarias internacionales, las existencias (stock) de bienes y materias primas, la capacidad de producción ociosa y la posibilidad de endeudarse en el exterior. Una vez llegado a este punto, el desequilibrio se pone en evidencia en un aumento generalizado de precios y en la inestabilidad cambiaria, es decir, en un proceso inflacionario. El desequilibrio abarca tanto el mercado de los bienes y servicios como el mercado de los factores de la producción (Hansen: 1989). Como es de esperarse, cuanto mayor y más persistente sea el desequilibrio, mayor será el ritmo de la inflación.

## La Política de Ajuste Estructural

El proceso de ajuste estructural presenta un escenario muy diferente del que se caracteriza el programa de estabilización. Mientras el problema central, en este último, es el restablecimiento del equilibrio macroeconómico, el tema fundamental, en el segundo, es la búsqueda del aumento de la producción nacional y del bienestar general de la población, mediante el incremento de la productividad de los factores de la producción. La cuestión es ¿cómo aumentar la producción de cada trabajador, de cada hectárea, de cada nuevo sol invertido, por unidad de tiempo?. En otras palabras, se busca incrementar la producción nacional y el bienestar general, mediante el menor

uso de una cantidad dada de factores de la producción.

### **El Proceso de Crecimiento Económico**

La eliminación de los desequilibrios macroeconómicos (programa de estabilización) y el incremento de la productividad de los factores de la producción (proceso de ajuste estructural) es indispensable para asegurar el desarrollo económico. En el caso del crecimiento económico, se trata de eliminar los *cuellos de botella* que impiden desplazar la curva de posibilidades de producción a la derecha. Para aumentar la producción, algunos de los factores de la producción se usan en una menor cantidad. Tal el caso, por ejemplo, de la mano de obra, o de la tierra. Otros factores, por el contrario, se utilizan de manera más intensa: es el caso del conocimiento científico y tecnológico.

#### **1.2.6. El Orden en el Proceso de liberalización**

Constituyó el centro de atención de la mayor parte de la economía del desarrollo en la década de los años ochenta. Se comenzó con el tema de la estabilización a mediados de los años ochenta, pasando después al del ajuste estructural, y luego, hacia el final de la década y principios de los años noventa, se inició una revisión muy profunda de la teoría del crecimiento económico y de los problemas de política económica que implica el pasar de la estabilización al crecimiento<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Stanley Fischer, *De la estabilización a la reactivación*, Lima, Universidad del Pacífico, 1992, pp. 14-16.

Esta discusión de los años ochenta comenzó con muchas investigaciones sobre cuál debería ser la secuencia de las reformas. Existe una importante literatura sobre este tema, a partir de la cual se ha podido llegar a una posición de consenso: de que es óptimo empezar por la estabilización, continuar luego con el ajuste estructural y que el crecimiento vendrá a continuación. Ahora bien, como la mayoría de las lecciones de la experiencia, pero en la práctica existen algunos países que han realizado importantes ajustes estructurales antes de tener éxito en la estabilización de la economía.

México emprendió la apertura comercial cuando experimentaba una inflación muy alta. Argentina empezó su proceso de privatización y de liberalización comercial antes de estabilizarse. Para mí, la lección básica en lo referente a la secuencia del ajuste y la estabilización es que, idealmente, se debería estabilizar primero, porque, hasta que no se tenga un bajo nivel de inflación y un contexto macroeconómico estable, es mucho más difícil emprender los otros ajustes, como la reforma comercial o la reforma de las políticas de precios de las empresas públicas. Sin embargo, nunca es sabio decir *no emprendamos las reformas estructurales porque las condiciones no son las ideales*. Por lo tanto, si se tiene la oportunidad de elegir, es preferible estabilizar primero, pero no dejar las reformas estructurales sólo porque el momento no es el óptimo<sup>23</sup>.

Los argumentos en favor de una determinada secuencia en la eliminación de distorsiones se basan en dos factores principales. El primero se refiere a la imposibilidad de realizar un ajuste simultáneo por restricciones institucionales o políticas. El segundo se debe a la existencia de diferencias marcadas en las velocidades de ajuste de los distintos mercados y en la existencia de

---

<sup>23</sup> Stanley Fischer, op. cit. pp. 22.

externalidades y de significativos costos de ajuste en el corto plazo.

Dentro de los que defienden la secuencialidad, la versión predominante es la que establece primero la liberalización de los mercados domésticos de factores y bienes, luego la liberalización comercial y, finalmente, la apertura de las cuentas de capitales de la balanza de pagos (Edwards: 1984).

El argumento que favorece la liberalización de los mercados de factores como condición previa para la liberalización de los mercados de bienes, descansa en las dificultades que se producirían en el ajuste del mercado de bienes por la liberalización comercial, si las distorsiones en los mercados de los factores persistieran. Es decir, la mejora en la asignación de recursos que debería producirse al desmantelarse los mecanismos de protección indiscriminados con el exterior, se truncaría si no se eliminan las distorsiones en el mercado laboral y de capitales domésticos (Balassa: 1988).

La recomendación de política económica de abrir al final la cuenta de capitales se basa en el hecho de que los mercados de capitales se ajustan más rápidamente que los mercados de bienes. En este caso, frente a las mejores perspectivas de rentabilidad que surgen a raíz de la liberación de los mercados domésticos, se induce un flujo de capitales significativo del exterior, con lo cual el tipo de cambio real se retrasa, poniendo en peligro el avance logrado en las reformas estructurales de los mercados de bienes y factores, pudiendo dar lugar a un retroceso en las reformas.

Este ingreso masivo de capitales puede verse reforzado por su incremento en las tasas domésticas de interés. Es decir, la liberalización del mercado doméstico de capitales, en una economía con represión financiera, induce a un incremento en las tasas de interés domésticas. Este efecto se ve ampliado en la medida en que el proceso de liberalización se realice simultáneamente con un programa de estabilización macroeconómico.

El proceso de influjo de capitales puede durar meses o aun años, tiempo en el cual el retraso cambiario persistiría. Incluso en los casos en que las tasas de interés puedan estar por debajo de la tasa de inflación, al irse apreciando el tipo de cambio, el flujo de capitales continúa, pues la tasa de interés doméstica sigue siendo mayor que la tasa de interés internacional.

Sin embargo, los argumentos sobre el orden de liberalización antes descritos no son concluyentes. (Lal y Hanson: 1987) abogan en favor de una secuencia que favorezca la liberalización más rápida de la cuenta de capitales. La secuencia propuesta por Lal es proceder primero a la reducción del déficit fiscal, al mismo tiempo que se renueven las distorsiones del mercado doméstico de capitales. En segundo lugar, proceder a la eliminación de los controles de cambio y liberalización de la cuenta de capitales con el exterior, estableciendo simultáneamente un régimen de flotación cambiaria, al mismo tiempo que se anuncia un programa de remoción de las distorsiones en el mercado de bienes. Finalmente, se debe poner en marcha este programa anunciado de liberalización comercial.

Con respecto a la primera fase de liberalización, en la propuesta de Lal, la remoción de las distorsiones domésticas en el mercado de capitales facilita una mayor flexibilidad de respuesta



de los sectores productivos, mientras que la flotación del tipo de cambio evita el problema de tener que determinar un precio del dólar que en realidad corresponde a un equilibrio desconocido por las autoridades. Esto limita, además, las posibilidades de un flujo de capitales mayor, ya que los agentes económicos no pueden predecir con exactitud la evolución del tipo de cambio. Por otro lado, la eliminación del déficit fiscal garantiza el control de la inflación.

En la segunda fase, el anuncio de la remoción de las distorsiones en los mercados de bienes facilita las señales que necesitan los agentes económicos para saber dónde orientar su inversión. De este modo, la producción futura será más consistente con los nuevos precios de equilibrio que regirán en la situación exenta de distorsiones. Es decir, cuando finalmente se eliminen las distorsiones en el mercado de bienes, la mayor parte de los ajustes que requerirían las empresas se habría iniciado.

Cabe agregar que si bien la mayor parte de economistas defiende la secuencialidad de las políticas de liberalización, hay quienes argumentan a favor de la simultaneidad de la liberalización de la cuenta corriente y la de capitales. Autores como (Michaely y Krueger: 1990) sostienen que dado los costos recesivos de la liberalización comercial en corto plazo, los que refuerzan las presiones de los grupos afectados, el ingreso de capitales del exterior contribuiría a neutralizar parcialmente estos efectos recesivos, asegurando la permanencia de las medidas.

## Velocidad de la Liberalización

La liberalización rápida de los mercados tiene la ventaja de minimizar los riesgos de reversión en las medidas. Es decir, en economías donde las políticas discrecionales han persistido por un tiempo prolongado, se desarrollan grupos de interés que son renuentes a sacrificar los beneficios conseguidos (krueger:1990). De esta manera, si se iniciaran reformas graduales, existe la posibilidad de que surjan grupos de presión que traben el avance en el proceso de liberalización. Otra ventaja adicional de una política brusca es que proporciona señales claras a los agentes económicos, mejorando su credibilidad en el programa y acelerando el ajuste que deben efectuar en las unidades productivas.

Alternativamente, los defensores de las reformas graduales enfatizan usualmente los costos sociales del ajuste drástico. Es decir, las reformas graduales permitirían a las unidades productivas adaptarse a las nuevas reglas de juego en forma más suave, disminuyéndose así los costos excesivos de ajuste (Hanson: 1992).

En el caso de la liberalización comercial, una disminución gradual de las barreras arancelarias da mayor tiempo a las empresas para reorientar su producción, permitiéndoles utilizar su capital específico en el corto plazo y generar recursos para la transformación productiva que requieren en el futuro.

Por otro lado, existe consenso en que ciertas distorsiones deben ser removidas en forma drástica y simultánea. Este es el caso, por ejemplo, de los controles cuantitativos a las importaciones, los controles de los precios de los bienes privados y de la mano de obra.

### 1.2.7. Liberalización y Estabilización

Con respecto a la relación que existe entre las políticas de estabilización y las políticas de liberalización, existen dos posiciones. La primera sostiene que es necesario estabilizar antes de proceder a realizar las reformas estructurales, mientras que la segunda establece que no solamente ambas políticas pueden realizarse simultáneamente sino que deben ejecutarse a la vez.

La primera posición resulta relevante en los casos en que la magnitud de los desequilibrios de corto plazo ha llegado a un límite todavía manejable y donde las distorsiones originadas por las trabas y los controles no son tan significativos. El argumento es que las reformas estructurales pueden ser más exitosas si se llevan a cabo en un contexto en el que se haya logrado ya una relativa estabilidad macroeconómica<sup>24</sup>.

Sin embargo, la mayor parte de los programas de estabilización o de reformas estructurales de la economía se ha planteado en condiciones en las cuales políticas populistas habían sido llevadas a un extremo tal, que la continuación de ellas resultaba insostenible para el país. En esta situación, desde el punto de vista macroeconómico, los ajustes se vuelven imprescindibles e, incluso, tanto los distintos grupos que antes se oponían, como el propio gobierno terminan reconociendo la necesidad de un cambio radical en la conducción económica.

---

<sup>24</sup> Rudiger Dornbusch. *La reconstrucción económica de América Latina, hacia la estabilización y el crecimiento*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1990, pp. 13-43.

Aun si se mantuviera el gobierno de orientación populista en el poder, el grado y magnitud de las distorsiones pueden llegar a ser tales que hacen perder al propio gobierno el control sobre la economía que precisamente propugnaba. De esta manera, la liberalización de los mercados, paradójicamente permitiría al gobierno un cierto grado de control. Este argumento ha sido enfatizado por Lal.

En la medida en que las distorsiones, controles y trabas impuestas por el gobierno hayan sido las principales causas de los desequilibrios macroeconómicos, la remoción de dichas distorsiones tendría que ser necesariamente parte del propio programa de estabilización. Este es el caso, de los controles de precios públicos que han incidido en un significativo déficit fiscal, o del control del tipo de cambio que ha originado un déficit persistente en la balanza de pagos. Es en dicho sentido que la estabilización misma puede constituirse en un gran avance en la dirección de una mayor liberalización de los mercados.

Sin embargo, las medidas de liberalización, por los costos mismos que originan en el corto plazo, podrían llevar a que la liberalización aparente ser bastante más penosa de lo que es en realidad. Así, sectores que sufrieron un incremento en el precio de sus insumos debido a la remoción de controles, o que se vieron afectados por la apertura comercial, pueden experimentar el costo adicional de una reducción en la demanda agregada.

En cierto sentido la política macroeconómica vuelve más difusas las nuevas señales de precios que pretenden dar las medidas de liberalización. Si políticas de desabsorción contribuyen a reducir las importaciones, o si el control monetario eleva temporalmente las tasas de interés,

el tipo de cambio resultante puede estar por debajo del equilibrio de mediano plazo. Si los agentes económicos no perciben que el valor del dólar es temporal, sus decisiones económicas irían en contra de la eficiencia en el mediano plazo.

Las reformas estructurales pueden también a su vez afectar el programa de estabilización. Este sería el caso de una caída temporal en la recaudación fiscal resultante de las reformas, con lo cual la presión sobre las cuentas fiscales sería mayor.

Es decir, en situaciones de crisis generalizada, las reformas estructurales y las políticas de estabilización interactúan, reforzándose en unos casos y oponiéndose en otros. Sin embargo, aun en el caso de que exista esta oposición de políticas, podría ser difícil excluir algunas de ellas, porque lo que finalmente determina el efecto global es el paquete de medidas en su conjunto. De esta manera, la sincronización de las políticas de corto y largo plazo requiere de una buena dosis de intuición y de buscar la oportunidad adecuada.

Cabe señalar que la mayor parte de los fracasos de los programas de estabilización, se han producido más que por defectos en las reformas mismas, por el abandono luego de un tiempo de los programas de ajuste de corto plazo. Es decir, en general los programas de liberalización han sido interrumpidos o se han revertido, en situaciones en las cuales las políticas de estabilización no fueron persistentes.

## II. EL PROGRAMA ECONOMICO PERUANO.

### 2.1. Los Problemas Económicos que Enfrenta el País a Julio 1990

La crisis económica no sólo reflejaba los desequilibrios de corto plazo, sino también de la estrategia o patrón de crecimiento, que se ha venido aplicando en los últimos años. Es así como observamos una fuerte recesión combinada con una hiperinflación, pero, además, se presentan los problemas llamados *estructurales* y que son producto de las políticas pasadas. Este es el caso, por ejemplo, de los altos niveles de desempleo y subempleo crónico, la extrema pobreza y la existencia de un aparato productivo con altos costos que, en gran medida, se oriente al mercado interno y no puede competir en los mercados internacionales.

La situación de la economía peruana estaba caracterizado por:

Un proceso hiperinflacionario que ya duraba 24 meses y que la inflación acumulada de julio de 1985 a julio de 1990 alcanzó la tasa de 2.2 millones por ciento. El crecimiento del PIB acumulado en dicho período cayó en 7%. El PIB per-cápita real llegó a 720 dólares, cifra menor que la de 1960, y el enorme retraso en los precios relativos de los bienes y tarifas públicos.

Una precaria situación de la balanza de pagos reflejada en un nivel negativo de las reservas internacionales de 300 millones de dólares. El déficit fiscal y cuasifiscal alcanzaron el 16% del PIB. La presión tributaria cayó en 14.4% a sólo 4.1% del PIB. La liquidez total se redujo de 17% a sólo 6% del PIB. Las empresas estatales perdieron 1.653 millones de dólares.

Una caída dramática de los salarios reales, que en el caso del salario mínimo alcanzó el 50%. Los gastos en salud y educación cayeron 15% en términos reales. Este cuadro es la auténtica *radiografía de un desastre*, según llamo la revista Perú Económico.

El índice de pobreza crítica en diciembre de 1989 llegó a un nivel de 141, comparado con un valor promedio de 105 en 1985. En la ciudad de Lima la pobreza pasó del 17% de la población en 1986 al 44% en 1990. La pobreza afectó a 13 millones de peruanos y la pobreza crítica, al 54% de la población. Los gastos de consumo cayeron en 46% entre 1986 y 1990. El gasto social por habitante se redujo de 46 dólares en 1986 a 12 dólares en 1990<sup>1</sup>.

La infraestructura nacional presentó un deterioro. Sólo el 20% de la red vial nacional se encontraba en buen estado. En materia energética existía un déficit equivalente a 26% de la demanda. No se realizaron inversiones para incrementar la oferta de agua potable, proveer saneamientos, incrementar el suministro de energía o construir carreteras y caminos.

Se estatizó los bancos, financieras y compañía de seguro. Esto generó caos y desconcierto, y lo paradójico es que tales políticas iban en contra de las corrientes de liberalización que se llevaban a cabo en el mundo.

---

<sup>1</sup>. BID. *Informe Socioeconómico* Perú, Washington, GN-1773, 1992.

El Perú se aisló de la comunidad financiera internacional al seguir una política unilateral de no pago de la deuda externa. El Perú fue calificado de *inelegible* para nuevos créditos, tanto de los organismos internacionales como de la banca y los proveedores. Asimismo, la política de dedicar sólo el 10% de las exportaciones para el pago de la deuda externa incrementó de 13 a 20 mil millones de dólares, con atrasos del orden de 2 mil millones de dólares con los organismos multilaterales.

La inversión extranjera desapareció del país. En cinco años el Perú recibió 15 millones de dólares, cuando Chile en un año recibía mil millones de dólares y Malasia 11 mil millones de dólares a fines de los ochenta.

El terrorismo avanzó de manera alarmante. Los atentados se incrementaron de 2.050 en 1985 a 3.149 en 1990. El número de torres de alta tensión dañadas por los subversivos subió de 107 a 276. Las víctimas de la violencia política pasaron de 1.437 a 3.022.

La corrupción se extendió. Un tipo de cambio oficial (denominado mercado único de cambio, donde se transaban aproximadamente el 30% de las importaciones), que era menos de un tercio del tipo de cambio del mercado paralelo, la colocación de las reservas en el BCCI.

Pérdida total de credibilidad en el gobierno, la desmoralización de la población, el desencanto y la desesperanza. Para muchos no había salida.



Esta situación de desorden generalizado de la economía requería diseñar y poner en marcha un programa económico que conste de dos subprogramas: de estabilización económica y reformas estructurales radicales, buscó no solamente eliminar los desequilibrios de corto plazo, sino también propiciar el crecimiento económico con el objeto de crear empleo y mejorar las condiciones de vida de la población. Es decir, para que el programa de estabilización fuera exitoso, se requería remover los numerosos controles que existían y emprender decididamente una serie de reformas estructurales orientadas a liberar los mercados.

Era evidente que el objetivo central del programa de estabilización era frenar la hiperinflación. Para ello, se requería en primer lugar cerrar la brecha fiscal. Esto a su vez implicaba la remoción de los subsidios a los precios públicos, la unificación del tipo de cambio y la eliminación de créditos subsidiados. Estas medidas, si bien son de estabilización, implican también un avance en las reformas estructurales.

Por otro lado, el dismantelamiento de las restricciones cuantitativas a las importaciones y la reducción y uniformización de las tasas arancelarias, que constituyen típicamente medidas de largo plazo, complementan la estabilización. Se introduce un techo a los precios domésticos de los bienes transables. Asimismo, al promover las importaciones, se induce una mayor demanda de divisas que en cierta medida compensa la menor demanda de dólares que se produce después de una hiperinflación.

## 2.2. El Programa de Referencia con el FMI (agosto 1990 – septiembre 1991)

En agosto de 1990, a poco de iniciado el gobierno del ingeniero Fujimori, se aplicó un programa de estabilización negociado con el FMI con tres objetivos: detener la hiperinflación, iniciar las reformas estructurales para lograr mayor eficiencia productiva y aliviar los efectos de la estabilización en las clases más pobres.

Se utilizaron mecanismos de mercado para estabilizar y eliminar los controles de precios, unificar el tipo de cambio y permitir que flotara con intervención del Banco Central de Reserva. Para equilibrar las cuentas fiscales se suspendió el financiamiento del Banco central de Reserva al gobierno central, se incrementaron los precios administrados (tales como la gasolina, electricidad y otros servicios), se redujeron subsidios y exoneraciones de derechos de importación e impuestos a las ventas y se aplicaron impuestos de emergencia al patrimonio y a las exportaciones. En septiembre se eliminó las barreras cuantitativas al comercio exterior y se aplicó un arancel de importaciones son niveles de 15, 25 y 50%.

En materia de salarios y política social, en agosto el gobierno dio a los trabajadores un bono equivalente al sueldo de julio y aumentó el sueldo mínimo vital de 4 a 10 soles, y en septiembre, a 25. Anunció también en agosto un programa social de emergencia a través del cual el tesoro transferiría recursos a 500 Organizaciones No Gubernamentales para proveer asistencia médica y alimentaria.

Entre el 9 y el 18 de septiembre se forma el Grupo de Apoyo, la firma con el FMI del Programa de Acumulación de Derechos, la negociación del Club de París y el préstamo con el BID, que no otorgaba préstamo hace 6 años al Perú.

### 2.3. El Programa de Acumulación de Derechos (RAP) (septiembre 1991 - diciembre 1992)

El programa fue firmado el 12 de septiembre de 1991. Tuvo una duración de 15 meses. El programa de acumulación de derechos es un mecanismo creado para restablecer la confianza luego de aplicado un esquema unilateral de pagos de la deuda externa. Reglamentariamente, el FMI y el Banco Mundial no pueden desembolsar créditos a un país que ha incumplido con los pagos de préstamos anteriores.

El Perú adoptó con el FMI un *acuerdo de derechos* (RAP), por el cual no se pagaría por dichos atrasos hasta fines de 1992. El programa económico 1991-1992 de 15 meses de duración (del 1 de octubre de 1991 al 31 de diciembre de 1992) fue aprobado por el Directorio del FMI, el 12 de septiembre de 1991. El cumplimiento de las metas del programa permitía acumular trimestralmente el derecho a obtener, al final de 1992, un préstamo de 873 millones de dólares por un período de ocho años que incluirían un período de gracia de tres años. A Principios de 1993 el Perú necesitaba conseguir un préstamo puente para cancelar los atrasos con el FMI y que éste desembolsara recursos por el mismo monto para cancelar el puente. Desde entonces el Perú sería elegible para recibir los recursos frescos del FMI para financiar o apoyar su balanza de pagos y entraría a negociar un Programa de Facilidad Ampliada (EFF) para el período 1993-1995.

#### 2.4. El Programa de Facilidad Ampliada (1993 - 1995)

El programa fue negociado con el FMI durante noviembre y diciembre de 1992 era un *programa de facilidad ampliada*, cuya duración era de tres años (1993-1995). Los objetivos de este programa son cinco: *controlar la inflación*, reduciéndola en 1993 a 27% para llegar a 9% en 1995; *crecer* a tasas de 3.5% en 1993 para llegar a 5% anual en 1995; *viabilizar la balanza de pagos* mediante la conformación de un Grupo de Apoyo, la renegociación de la deuda externa y el crecimiento del nivel de las reservas internacionales; *aliviar la pobreza extrema* dedicando el 1% del PIB al gasto social y, finalmente, continuar *profundizando las reformas estructurales*.

### III. ANALISIS DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACION ECONOMICA

#### 3.1. Programa de Estabilización Económica

Frente a la severa crisis en que se sumía la economía peruana en 1990, el gobierno que asumió el poder en julio de dicho año implementó un programa de estabilización para lograr el equilibrio de las principales variables macroeconómicas. Las medidas específicas para ello fueron el realineamiento de los precios relativos, la eliminación del déficit fiscal, el control de la base monetaria, la recomposición de las reservas internacionales netas, la apertura externa y la liberalización de los mercados. Al respecto el programa de estabilización y la modernización de la economía peruana se guió por el siguiente planteamiento:

" No estabilizar un país utilizando el argumento del excesivo costo social que eso supone, es un grave error, ya que la inestabilidad es más costosa que el ajuste. Lograr el equilibrio macroeconómico es un proceso complejo y se basa muchas veces en la aplicación de una serie de medidas bajo el esquema de *ensayo y error*<sup>1</sup>.

De esta manera, se procedió a incrementar en grandes proporciones las tarifas públicas, destacando el caso de la gasolina que aumentó en más de 3.000%. Además, se eliminaron los subsidios y gran parte de las exoneraciones, mientras se aplicaron nuevos impuestos temporales (de solidaridad y a las exportaciones, entre otros) y se incrementaron fuertemente otros (especialmente el selectivo al consumo de combustibles). En función a esto, la brecha fiscal pudo reducirse

---

<sup>1</sup>. Carlos Boloña, *Cambio de rumba* Lima, Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993, p. 53.

rápidamente. Sin embargo, lo anterior también motivó a que todos los bienes y servicios ajustaran sus precios de tal forma que se alcanzó una inflación de 397% para el mes de agosto de 1990.

### 3.1.1. Objetivo del Programa de Estabilización.

El programa de estabilización tuvo como objetivo central la reducción drástica de la inflación. Este propósito debía ser alcanzado al menor costo posible en términos de caída del nivel de actividad económica y de los ingresos reales. Para ello las autoridades monetarias buscaron equilibrar las cuentas macroeconómicas, lo que implica tener una balanza de pagos viable, equilibrio en las cuentas fiscales y monetarias, y equilibrio del ingreso con el gasto o el ahorro y la inversión.

Los objetivos de política económica propuestos en el programa para lograr la estabilidad económica, se mencionan a continuación:

Control de la inflación.

Controlar la inflación significa alcanzar niveles internacionales; es decir, tasas menores de 10% anual ó 1% mensual.

Crecimiento económico y desempleo.

El objetivo es lograr tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) mayores al 4% anual en el corto plazo para crecer en el mediano plazo a tasas mayores al 7% anual.

Las tasas de desempleo podrían reducirse a menos del 3% de la Población Económica Activa (PEA).

Niveles adecuados de reservas internacionales netas (RIN).

Disponer de reservas internacionales netas equivalentes a entre seis meses y un año de necesidades de importación; es decir, de un nivel mayor a los tres mil millones de dólares.

Disciplina fiscal.

El déficit fiscal no debe financiarse con crédito interno, sino con crédito externo y no debe exceder los niveles de 2,5% del PIB. En el mediano plazo se debe tender a un equilibrio fiscal.

Disciplina monetaria.

La emisión monetaria en una economía estable debe ser consonante al incremento del PIB. Además, debe estar por debajo de los niveles de la inflación y el Banco Central de Reserva no debe otorgar créditos al sector público o privado.

### **3.1.2. Instrumentos de la Política Económica.**

Los instrumentos se orientan a lograr los objetivos antes mencionados. La política económica peruana en el período de estudio se maneja bajo el esquema de economía de mercado.

Los instrumentos que el gobierno que maneja son: la política fiscal, la política monetaria, la política comercial, la política cambiaria, la política de precios y la política salarial.

La política fiscal contempla instrumentos como el gasto público, los impuestos y el endeudamiento externo e interno. Esta política posee una incidencia directa sobre la balanza de pagos.

La política monetaria incluye instrumentos como la emisión monetaria, la tasa de encaje, los redescuentos y las operaciones de mercado abierto o compra y venta de valores del gobierno por parte del Banco Central de Reserva.

La política comercial, con respecto a las importaciones comprende medidas arancelarias y no-arancelarias y, con respecto a las exportaciones, impuestos y subsidios.

La política cambiaria comprende la determinación del tipo de cambio y del régimen cambiario. El tipo de cambio es un precio clave en una economía puesto que determina la rentabilidad de las actividades de exportación y el valor de las importaciones.

La política de precios se refiere a la determinación de los precios administrados, en una situación en la que el gobierno los fija dada su posición monopólica. Nos referimos a precios tales como el de los combustibles, la electricidad, el agua y las comunicaciones.

Finalmente, la política salarial incluye la determinación de los salarios en el sector público y la definición de reglas para determinarlos en el sector privado.



### 3.2. Avance en el Logro de los Equilibrios de las Principales Variables

#### Macroeconómicas.

#### 4.2.1. Inflación

La inflación no tiene límites y cuando se desboca toma el nombre de *hiperinflación*. La hiperinflación, según Cagan, se inicia en el mes en que la inflación supera 50% y termina cuando, tras haber alcanzado niveles menores al 50% mensual, se mantiene así por más de un año. En el mundo se han dado muchos casos de hiperinflación (sobre todo después de una guerra).

La mayor fue la de Hungría en 1945, que presentó un promedio mensual de 20 mil por ciento. La siguen la de Grecia en 1943 con 365% y la de Alemania en 1922 con 322%. La peruana figura entre las ocho mayores hiperinflaciones del mundo y ha sido después de la rusa, la segunda de mayor duración (Ver Cuadro No 2).

Cuadro No. 2

#### ESTADÍSTICAS DE HIPERINFLACION

Pais	Inicio	Duración mes	Inflac.prom.mes	Inf.más alta mes
Austria	Oct.1921	11	47	134
Alemania	Ago.1922	16	322	32400
Grecia	Nov.1943	13	365	86millones
Hungría	Mar.1923	10	46	98
Hungría	Ago.1945	12	19800	41900billones
Polonia	Ene.1923	11	81	275
Rusia	Dic.1921	26	57	213
Bolivia	Abr.1984	18	47	183
Perú	Sep.1988	24	53	397

FUENTE: Basado en Cagan (1956).

En una hiperinflación unos se benefician y otros sufren. Estos últimos son los que menos tienen. Los que se benefician quieren continuar usufructuando de esta situación, pero esto perjudica la actividad productiva. Se gana sin producir, sólo a través de la especulación.

El Perú entra en un proceso hiperinflacionario en septiembre de 1988 que va hasta agosto de 1990; es decir, por un periodo de duración de 24 meses.

El programa de estabilización se inició con el *paquetazo* más duro en la historia económica reciente. La corrección de los precios relativos tuvo dos características: provocó una tasa de inflación de 397% en el mes de agosto de 1990 y constituyó una nueva estructura de precios relativos también distorsionada. Desde entonces la inflación disminuyó drásticamente hasta 5,9% en noviembre, rebrotó a 23,7% en diciembre 1990 y a 17,8% en enero de 1991 (Ver Cuadro No. 3). Fue así como el gobierno decidió aplicar un segundo shock de precios públicos en diciembre de 1990.

### Cuadro No. 3

#### PERU: EVOLUCION DE LA INFLACION MENSUAL

( Base: 1989 = 100)

Mes	1990	1991	1992	1993	1994
Ene.	29.8	17.8	3.5	4.8	1.8
Feb.	30.5	9.4	4.7	2.9	1.8
Mar.	32.8	7.7	7.4	4.2	2.3
Abr.	37.3	5.8	3.2	4.4	1.5
May.	32.8	7.8	3.4	3.0	0.7
Jun.	42.8	9.3	3.8	1.8	1.1
Jul.	63.2	9.1	3.5	2.7	0.9
Ago.	397.0	7.2	2.8	2.5	1.5
Sept.	13.0	5.8	2.8	1.8	0.5
Oct.	9.8	4.0	3.8	1.5	0.3
Nov.	5.9	4.0	3.5	1.8	1.2
Dic.	23.7	3.7	3.8	2.5	0.6
Prom.	59.9	7.7	3.8	2.8	1.2

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática

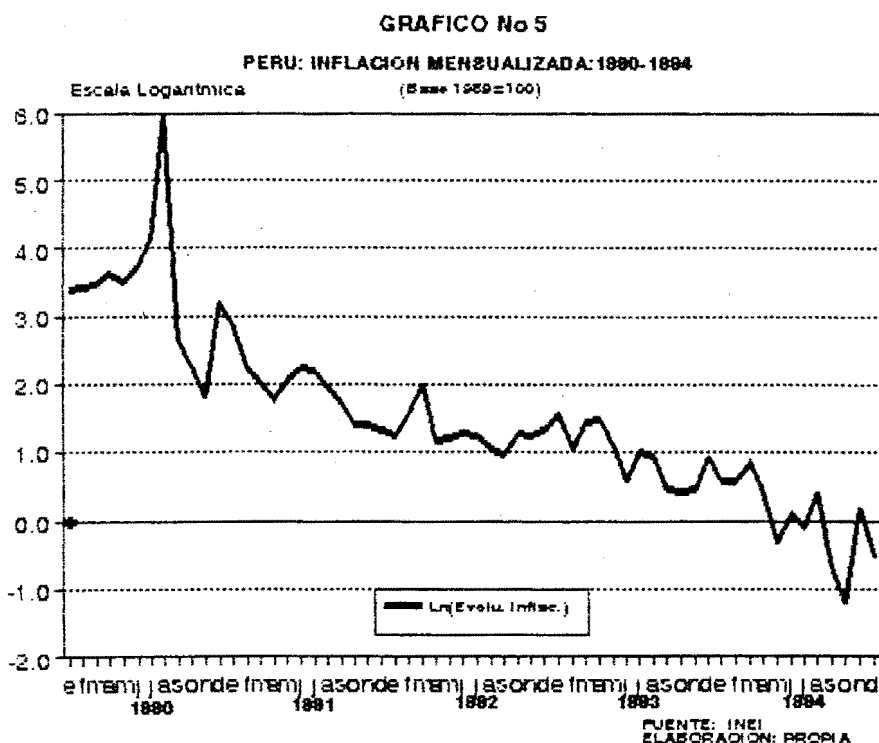
ELABORACION: Propia.

Durante el año de 1991 el Índice de Precios al Consumidor (IPC) experimentó un crecimiento de 139,2% (Ver Anexo No. 1); lo que significa un avance significativo luego de tres años consecutivos con índices de cuatro dígitos llegándose en 1990 a una tasa anual de 7.650%. Cabe recordar asimismo, que en los dos últimos meses del gobierno aprista se estaba cruzando la barrera del 50% de inflación mensual como promedio, que según Cagan constituía el inicio de un proceso hiperinflacionario. Sin embargo, pese a las políticas restrictivas llevadas a cabo por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva (BCR), aún se está muy por encima de la meta anual de 96% que el gobierno se fijó a comienzo del año. Ello ha sido el resultado de las indefiniciones y descoordinaciones de los entes encargados de las políticas fiscales y monetaria, que se han traducido en presiones de costos y de demanda y que han originado expectativas de inflación innecesariamente altas.

Como puede apreciarse en el Gráfico No. 5, la reducción de la inflación a partir del segundo semestre de 1991. La disminución del ritmo inflacionario ha sido bastante significativa en 1992, alcanzándose un acumulado de 56,7%, cerrándose el año con una tasa promedio mensual de crecimiento de los precios de 4,7%, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Esta tasa anual es la más baja registrada en quince años, es decir, desde 1977, cuando se alcanzó un incremento acumulado de 32,4%. Es interesante anotar también que desde octubre del año 1991, la tendencia del ritmo inflacionario es estacionaria (alrededor de 3%).

El IPC experimentó, a lo largo del año 1993, un incremento acumulado de 39,5%, fluctuando la tasa de inflación mensual entre 1,5% y 4,8%, alcanzándose de esta manera la meta de inflación anual fijada por el gobierno. Es importante remarcar que a comienzos del año todo hacía presagiar que difícilmente se lograría rebajar el nivel de inflación de 1992 que fue de 56,7%. Ello debido a que,

durante los cuatro primeros meses del año, la inflación estuvo casi todo el tiempo (con excepción de febrero) por encima del 4%, acumulando una variación de 17.5%, ligeramente por debajo del nivel alcanzado en el mismo periodo del año anterior.



La reducción del ritmo inflacionario se logró gracias a que la autoridad monetaria buscó reducir el ritmo de crecimiento de la emisión primaria a partir del segundo trimestre. En efecto, luego de haber expandido la emisión a un ritmo promedio mensual de 2,8% entre enero y marzo, el BCR comenzó a contraer el crecimiento de la base monetaria, a partir del mes de abril, con tasas menores de 2%. Durante el segundo semestre, la tasa de crecimiento de la emisión se redujo, incluso, a 1% durante dos meses consecutivos (octubre y noviembre), con la consecuente reducción de las expectativas inflacionarias.

Durante el año de 1994, contrariamente a lo ocurrido en el año anterior, se logró alcanzar una inflación acumulada de 15,4% menor al tope máximo de la meta anual de 20% que se fijó el gobierno. Ello fue posible a la significativa reducción del ritmo promedio mensual de crecimiento de los precios, que pasó de 3,3% promedio mensual en 1993 a 1,3% en 1994. Durante los meses (mayo, julio, septiembre, octubre y diciembre), los niveles de inflación fueron alrededor de 0,5%, lo cual confirma la tendencia decreciente del ritmo inflacionario. Cabe destacar que en octubre se registró la inflación más baja del período en cuestión 0,3%; constituyendo la inflación mensual más baja desde diciembre de 1975.

### **3.2.2. Relación Emisión e Inflación.**

La hiperinflación se dio porque la emisión monetaria se incrementó en 111% en 1987, 439% en 1988, 1.783% en 1989 y 5.214% en 1990 (Ver Cuadro No 4). Los efectos perniciosos de la hiperinflación se observan en la forma como se erosionó la base tributaria. Esta se redujo del 15% promedio a inicios de los ochenta a 6% en 1989. Sus nocivos efectos se hacen también visibles en la distorsión de los precios relativos tales como el tipo de cambio, las tasas de interés, los salarios, los precios administrados y precios en general. La demanda de dinero experimentó una reducción progresiva del 18% del PIB en 1980 a 5% en 1989; y la producción cayó en 24% entre 1988 y 1990.

## Cuadro No. 4

## PERU: EMISION E INFLACION : 1987-1994

( Variación porcentual anual)

	EMISION	INFLACION
1987	111	115
1988	439	1.722
1989	1.783	2.776
1990	5.214	7.85
1991	96	139
1992	62	57
1993	34	40
1994	48	15

FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

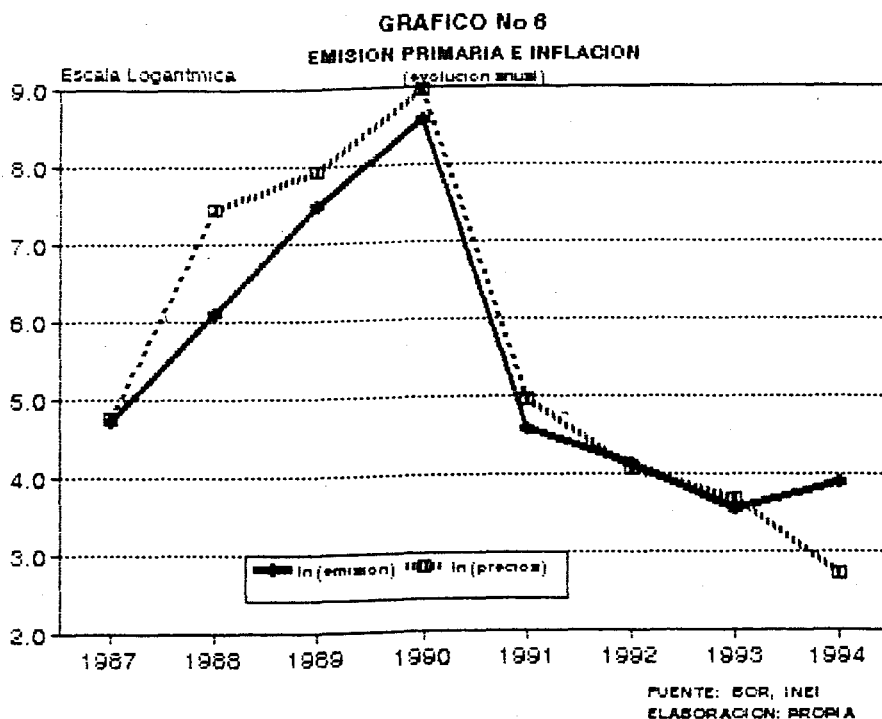
ELABORACION: Propia.

El déficit fiscal en el Perú durante 1985 llegó a 6% del PIB, de los cuales el 90% era financiado al no pagar la deuda externa (el esquema aplicado por Alan García) y el 10% con la emisión del BCRP. Para 1988 el déficit alcanzaba ya niveles de 16% del PIB, de los cuales el 23% se financiaba al no pagar la deuda externa y el 77% restante se financiaba internamente con emisión del BCRP.<sup>2</sup>

En el Gráfico No. 6 puede apreciarse la relación estrecha que han guardado la emisión y la inflación. Es importante señalar que al acelerarse la emisión en el periodo 1987-1990, la inflación supera el crecimiento de la misma, proyectándose paralelamente a la curva de la emisión y cuando esta se reduce en el tramo 1990-1993, la inflación la sigue, pero con cierto retraso.

<sup>2</sup>. Boloña. op. cit p.33.

En 1994, una vez controlada la inflación, la emisión experimentó un crecimiento mayor a la inflación. La tendencia de incremento de la emisión debe ser igual al crecimiento de la producción.



En materia fiscal, se empieza a aplicar la disciplina fiscal a partir del segundo semestre de 1990, cuando el déficit se reduce al 6% del PIB, (de los cuales el 80% se financió externamente al no pagar la deuda externa y el 40% con financiamiento interno). Para 1991 ya se alcanzó una disciplina fiscal sólida; el déficit se redujo a 3% del PIB, externamente fue financiado en su totalidad. En 1992 el déficit se redujo en 2,5% del PIB con cero de financiamiento interno y con un nivel reducido de financiamiento externo, debido a los sucesos del 5 de abril. En 1993 el déficit fue 3,9% del PIB. Para 1994 se alcanzó un déficit de 1,8% del PIB con cero de financiamiento interno. Para reducir el déficit se recortó gastos e incremento ingresos tributarios.

### 3.2.3. Producto Interno Bruto.

#### El Nivel General de Actividad.

El programa de estabilización implementado en agosto de 1990 llevó a una fuerte contracción en la demanda agregada, lo que provocó un gran impacto recesivo. El crecimiento económico mostró cifras negativas para 1990 en 5,4%, los sectores que muestran las mayores caídas ha sido minería en 8,4%, agropecuario en 6,94% y manufacturas en 5,8%, excepto el sector construcción que creció en 3,2% (ver Cuadro No.5). En 1991 el nivel de la producción mostró una leve recuperación en 2,8%, los sectores que muestran signos de mejoría son: el agropecuario 2,14% y manufactura 5,3% con respecto al año anterior; los restantes sectores permanecieron retraídos, pesca en 11,5%, minería en 2,4% y construcción en 1,8%.

Cuadro No. 5

#### PERU: PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Variaciones porcentuales)

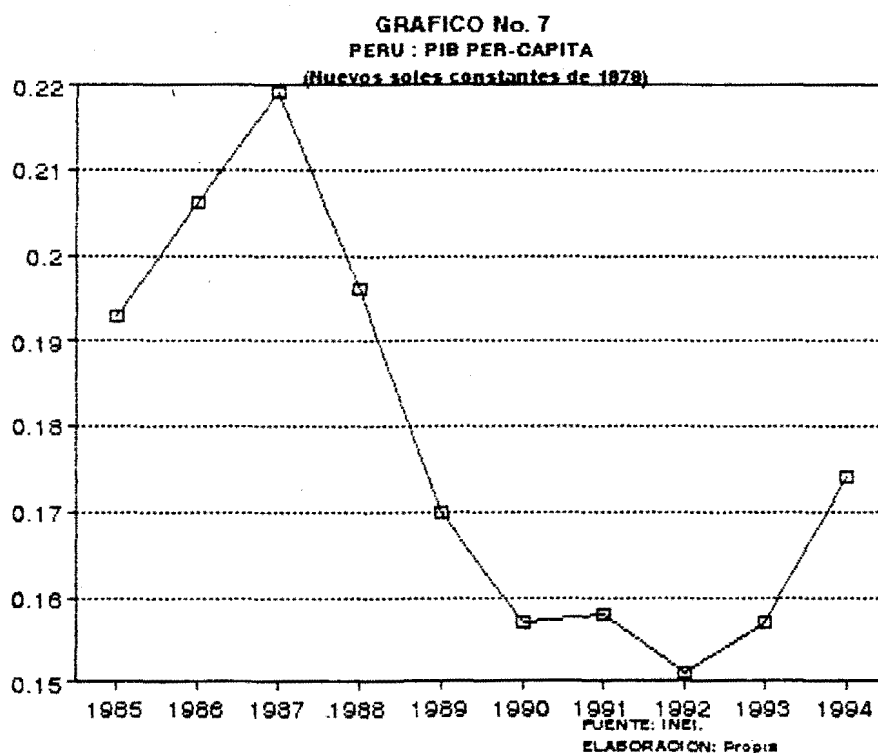
SECTOR	1990	1991	1992	1993	1994
Agropecuario	-6.94	2.14	-5.50	6.20	13.20
Pesca	-0.70	-11.50	-4.80	23.80	31.50
Minería	-8.70	-2.40	-3.20	7.80	4.20
Manufactura	-5.80	5.30	-6.90	6.70	16.90
Construcción	3.20	-1.80	4.10	13.60	34.30
Otros	-2.80	5.50	-2.20	5.50	10.80
<b>PIB TOTAL</b>	<b>-5.4</b>	<b>2.8</b>	<b>-2.5</b>	<b>6.5</b>	<b>12.9</b>

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

ELABORACION: Propia.



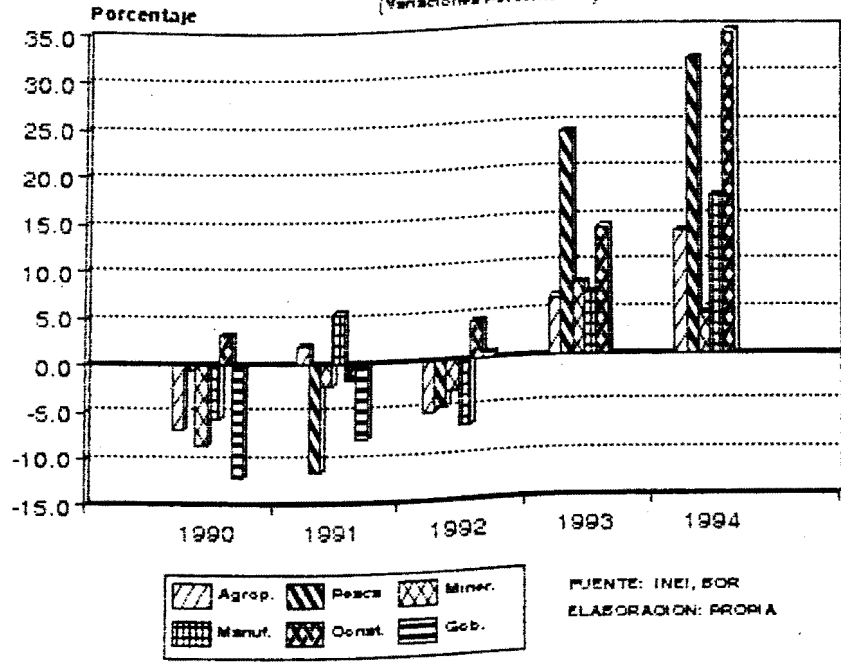
El Gráfico No. 7 muestra el PIB per-cápita del Perú. Al juzgar el desempeño económico es esencial considerar el alto crecimiento poblacional, en términos per-cápita el producto interno bruto en la fase recesiva cayó a niveles de 0,151 Nuevos soles constantes de 1979. Esta disminución fue como consecuencia del proceso de ajuste. Sin embargo, la misma continúa dándose, por la fragilidad de la estabilización y la falta de consolidación de las reformas estructurales.



Durante el año 1992, comenzó a gestarse una nueva recesión, con excepción del sector construcción que creció en 4,1%, los restantes sectores registraron caídas apreciables, generando en conjunto, un descenso en el PIB en 2,5%, con respecto al año de 1991 lo cual es un indicador de la continuación de la onda recesiva originada por el programa de estabilización (gráfico No. 8).

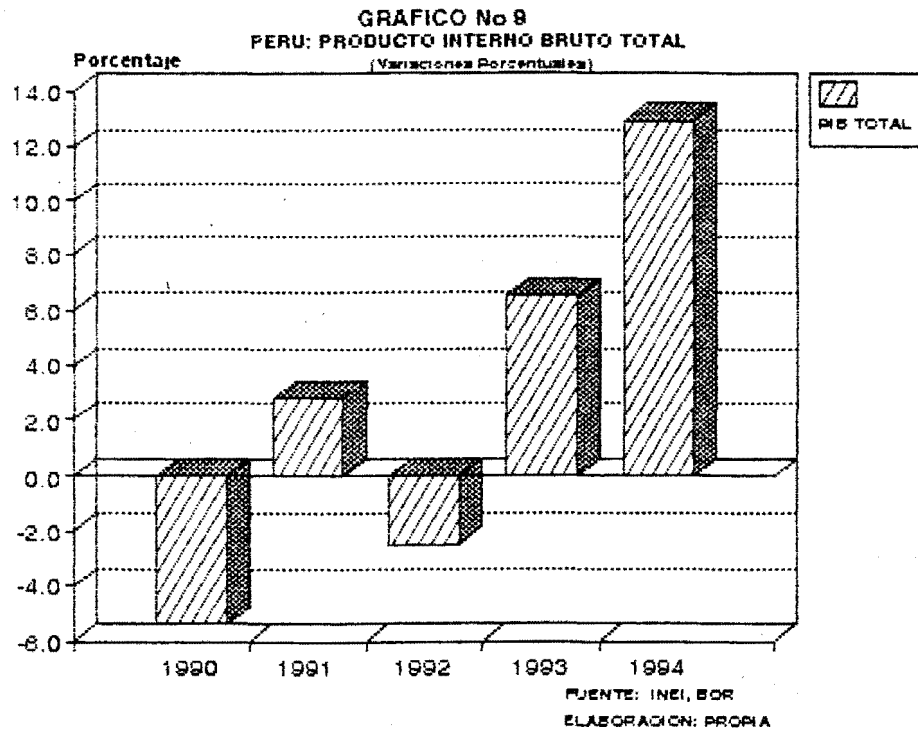
GRAFICO No. 8

PERU: PRODUCTO INTERNO BRUTO, SECTORIAL  
(Variaciones Porcentuales)



La economía peruana mostró en 1993, signos claros de recuperación. El aparato productivo nacional retomó los niveles de producción alcanzados antes del 5 de abril, iniciando, finalmente, una nueva fase de expansión. El PIB creció 8,5%, el crecimiento de la producción se apoyó, en un inicio, en el sector pesca y minería y, posteriormente, en la política fiscal expansiva que, a partir del mes de marzo, dio un impulso decisivo al sector construcción.

Durante el año de 1994, el producto continuó presentando el ritmo de crecimiento registrado en año anterior. El producto interno bruto fue de 12,9% respecto al mismo período del año anterior (gráfico No. 9).



El ritmo expansivo PIB registrado en los dos últimos años de estudio. Ello nos lleva a pensar que la economía peruana estaría entrando a una fase de recuperación y crecimiento, luego del fuerte ajuste macroeconómico de los primeros años del gobierno del presidente ingeniero Alberto Fujimori. Sin embargo, pese a este crecimiento en el producto, la tendencia declinante del empleo formal aún no se ha podido revertir.

La nueva fase expansiva del producto es inducida por la desaparición de los trastornos climáticos que acompañan al fenómeno del Niño, la política fiscal y monetaria expansiva, la recuperación de los niveles de crédito en moneda extranjera y por las nuevas inversiones en el sector minero y financiero<sup>3</sup>

### Comportamiento Sectorial de la Producción.

Para analizar el crecimiento de la producción, la actividad productiva se divide en dos sectores: el sector primario y el sector interno. El sector primario incluye a aquellas actividades económicas involucradas con procesos de extracción y elaboración de materias primas. El sector interno incluye el sector servicio, la construcción y las ramas de la industria manufacturera.

El Cuadro 6 proporciona información semestral en torno a la variación de la actividad económica en el Perú, en el período 1990 - 1994.

Durante el segundo semestre de 1990, tanto el sector primario e interno muestran una contracción de la actividad productiva en 15,1%. Los de mayor crecimiento presentan el sector manufactura 22,1%, construcción 21,2% y comercio 18,8%. Por otro lado, el sector primario que comprende: pesca, agropecuario y minería ha decrecido en 12,4%, 11,4% y 5,4% respectivamente.

Luego de la drástica caída del PIB en 1990, la actividad productiva del país continuó

---

<sup>3</sup>. Las inversiones en el sector minero son una consecuencia del programa de privatización de las empresas estatales.

retrayéndose en el primer semestre de 1991 en 3,2%, en cambio en el segundo semestre creció en 9,96%. Los sectores que muestran recuperación y crecimiento han sido los de la construcción 25,7% y manufactura 20,74%. El sector electricidad muestra recuperación leve en 8,07% y la agricultura una ligera recuperación en 0,23%. En el caso de la producción agrícola el repunte se debió a la buena producción de los cultivos para consumo humano como papa, trigo y maíz amiláceo especialmente de los meses de abril y mayo. Se debe anotar que esta campaña agrícola ha sido favorecida por un buen clima; sin embargo, la combinación de algunos factores adversos, como el recorte del crédito.

### Cuadro No. 6

#### PIB: VARIACION SEMESTRAL

(En porcentajes respecto al mismo periodo del año anterior)

Sector	S-II-90	S-I-91	S-II-91	S-I-92	S-II-92	S-I-93	S-II-93	S-I-94
Agrop.	-11,38	5,82	0,23	-7,82	-6,67	0,88	12,48	20,38
Pesca	-12,44	-7,92	-15,80	-13,16	33,57	33,43	10,94	33,45
Mine.	-5,91	-3,91	-2,25	-5,67	0,13	6,61	8,90	6,81
Manuf.	-22,08	-5,19	20,74	-3,83	-5,25	5,05	10,17	15,18
Const.	-21,19	-16,84	25,70	11,87	0,19	4,83	20,84	29,80
Electr.	-2,62	-0,08	8,07	0,89	-16,21	3,73	21,75	11,23
Comer	-18,78	-3,99	20,78	-0,15	-4,00	1,91	5,96	12,56
Otros	-12,59	-2,11	5,78	1,25	-2,23	3,27	6,00	5,41
Total	-15,10	-3,20	9,96	-1,66	-3,90	3,90	9,32	12,67

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

ELABORACION: Propia.

agrario y la competencia de los alimentos importados motivó una reducción del área sembrada especialmente en el caso del arroz, el algodón, el maíz amarillo duro y la papa.

En el caso del sector pesca, la epidemia del cólera incidió gravemente en su desempeño. Durante el primer semestre del año se registró una retracción del 7,92% y en el segundo semestre en 15,6%. El temor por el contagio, dentro y fuera del país, produjo una disminución drástica en el consumo de pescado fresco, congelado y en conserva para la exportación.

El sector minero atravesó por una delicada situación financiera. Los indicadores señalan una contracción de 3,91% durante el primer semestre y 2,25% en el segundo semestre del año. El sector se vió afectado fundamentalmente por los bajos precios de los metales y por el estancamiento del tipo de cambio.

El sector comercio se contrajo como resultado de la recesión general de la economía. El subsector turismo se vió especialmente afectado, pues aparte de la recesión tuvo que enfrentar los problemas del cólera, y del terrorismo. Todos estos hechos redujeron considerablemente el flujo de turistas a Perú con la consiguiente pérdida de divisas y el cierre de muchas industrias conexas a esta actividad.

El primero y segundo semestre de 1992 estuvo marcado todavía por una acentuada recesión económica del 1,66% y 3,9% respectivamente, con lo cual el PIB terminó cayendo en 2,8% respecto a 1991, destacando el comportamiento negativo de los sectores agropecuario en 6,67%, manufactura en 5,25% y electricidad en 16,21%, a excepción del sector pesca que creció en 33,75%. Sin embargo,

esto no fue suficiente para compensar la evolución negativa precedente, con su correlato de deterioro de la situación ocupacional y de ingresos, configuró una situación de mayor empobrecimiento para gruesos sectores de la población peruana.

Es importante recordar que lo ocurrido con la actividad productiva durante los años de 1990, 1991 y 1992, es consecuencia directa del programa de estabilización económica que implementó el gobierno del ingeniero Alberto Fujimori. Sin embargo, hay que reconocer que las drásticas correcciones aplicadas por este programa eran necesarias para corregir las profundas distorsiones del sistema económico que se tuvo que enfrentar en julio de 1990.

En el período de 1993, el producto interno bruto creció en 6,8%. En efecto, a partir del primer semestre todos los sectores económicos mostraron tasas de crecimiento positivas. La recuperación de la producción no es todavía un fenómeno general, ya que existen importantes sectores de la economía que permanecen sumidos en una situación de estancamiento: agricultura, manufactura ligada a mercado interno, comercio, etc. El carácter selectivo y sesgado de la reactivación explica la percepción de importantes sectores de la opinión pública de que aún persiste la recesión. El crecimiento selectivo es, sin embargo, una consecuencia ineludible del programa de reforma estructural ejecutado por el gobierno. La escasez de financiamiento de mediano y largo plazo, la incertidumbre sobre las reglas de juego que imperarán en el futuro, la opresiva política tributaria, las altas tasas de interés, el proceso de inflación que todavía no encuentra una solución total impiden una respuesta general y concluyente del aparato productivo peruano ante los estímulos proporcionados por la política fiscal expansiva.

El sector primario inicia su recuperación antes que el resto de la economía. La pesca fue, nuevamente, la actividad con mayor crecimiento en el primer semestre 33,43% y en el segundo semestre creció 10,94% con respecto al mismo período del año de 1992, como resultado principalmente del incremento en la extracción de especies pelágicas para la producción de harina y aceite de pescado. La desaparición del fenómeno del Niño<sup>4</sup> y el exceso de capacidad de flota existente permitieron el aumento en los volúmenes de pesca.

Por su parte, el volumen de producción del sector agropecuario creció en 0,68% en el primer semestre y 12,48% en el segundo semestre. El crecimiento en el subsector agrícola estuvo basado en la producción de maíz amiláceo, frijol grano seco, papa y arroz, cultivos dedicados al consumo humano, así como maíz amarillo duro para consumo industrial.

La dinámica de la minería se encuentra influida por un conjunto de fuerzas de diversa índole. El sector como un todo se ha expandido vigorosamente. La tasa de crecimiento ha sido de 6,61% en el primer semestre y 8,9% en el segundo semestre de 1993. Este proceso de expansión tiene como soporte fundamental a los programas de inversión realizados por empresas extranjeras. La privatización de Hierro Perú ha posibilitado, gracias a la inversión de la empresa Shougang Hierro Perú. La producción de petróleo también ha crecido de forma significativa, debido a la mayor extracción de Petroperú y Petro Mar.

---

<sup>4</sup>. El fenómeno del Niño ha tenido siempre un impacto decisivo sobre la dinámica del subsector pesquero. Su aparición, al alterar las condiciones hidrobiológicas del mar peruano, determina un derrumbe de las tasas de producción de este sector y del conjunto de industria que utilizan como materia prima principal los insumos que provienen del mar. Su desaparición provoca el fenómeno inverso: una expansión en los volúmenes de pesca.

El impacto del Niño sobre la agricultura opera determinando la disponibilidad del agua y mediante la generación de condiciones climáticas que alteran la productividad de la tierra. Su aparición incide negativamente sobre el producto agrícola y su desaparición de modo positivo.



El sector interno inicia su recuperación tardíamente en el mes de marzo de 1993 con el repunte de la construcción, el comercio y las ramas de manufacturas.

Los procesos que han apoyado la recuperación parcial de la producción en este sector han sido los siguientes: el programa de inversión pública que ha incidido positivamente en el sector construcción y en las ramas conexas de la industria manufacturera, la recuperación de los niveles de créditos en moneda extranjera que ha facilitado la financiación de la actividad comercial e industrial.

El aumento del producto de este sector se basó en el aumento de la producción de los sectores electricidad 3,73% y 21,75% y construcción 4,83% y 20,84% en el primer y segundo semestre de 1993. Los sectores manufactureros y comercio tuvieron un crecimiento relativamente menor.

Por su parte, el sector construcción se vio dinamizado por la ejecución de dos programas: el programa de rehabilitación y mantenimiento de carreteras y el correspondiente a obras de infraestructura social (colegios, canales de riego, mini-represas), este último a cargo de Fondo Nacional de Compensación de Desarrollo Social (FONCODES). Para tal efecto, se contó con los préstamos otorgados por el BID, Banco Mundial y los ingresos fiscales de Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). La mayor actividad del sector construcción tuvo efectos multiplicadores hacia atrás estimulando la mayor producción de cemento, barras de construcción, asfalto y pinturas.

En el primer semestre de 1994, el producto interno bruto creció 12,67% con respecto al mismo período del año anterior. Sin embargo, este crecimiento del producto continúa sin ser correspondido por un mayor nivel de empleo.

La actividad pesquera ha sido la de mayor crecimiento en la economía peruana. En el primer semestre de 1994, esta actividad creció 33,45% con respecto al mismo período del año anterior; período en el cual había crecido 33,43%.

El Perú ha logrado recuperar el primer lugar como productor de harina de pescado en el ámbito mundial. En abril de 1994 se marcó un nuevo récord de captura de anchoveta (1.38 millones de TM) con relación a los últimos veinte años. Este gran crecimiento puede ser explicado por las inversiones realizadas en el sector pesquero (en 1993 se invirtieron 500 millones de dólares) y por la operatividad de los barcos calamareros japoneses y coreanos. En efecto, la pesca continental creció en 48,9% en el primer semestre de 1994 con relación al período similar del año anterior. El mayor incremento se registró en los productos orientados al consumo humano indirecto 50%, mientras que los productos para el consumo humano directo crecieron en 30,6%. El mayor volumen captado por especie siguió siendo el de anchoveta (5.5 millones de TM), lo que significó un crecimiento de 29% con relación a los primeros seis meses de 1993. Por otro lado, la captura de otras especies aumentó en 104,5%.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>. Mercedes Araoz y Jürgen Schudt. *Informe de coyuntura económica*. Lima, Universidad del Pacífico Centro de Investigación, 1994, p. 13.

La producción agropecuaria fue la segunda de mayor crecimiento en el sector primario. Durante el primer semestre de 1994, la producción del sector agropecuario creció en 20,1% con respecto al mismo periodo del año anterior. El aumento de la producción de esta actividad obedece fundamentalmente a la recuperación del subsector agrícola 28,2%, específicamente por el crecimiento del arroz y algodón y, en menor medida por el aumento de la producción de caña de azúcar y papa. Entre los factores que impulsaron el crecimiento del subsector agrario podemos mencionar: la intensificación del programa de grandes compras directas al productor a través del Programa de Emergencia y Apoyo Social al Agro (PRONAA), la abundancia del recurso hídrico y, principalmente, una mayor cantidad de hectáreas sembradas. El subsector pecuario tuvo un crecimiento de menor proporción 6,2%.

El PIB minero aumentó en 6,03% en el primer semestre de 1994 con respecto al mismo periodo del año anterior. El mayor crecimiento de la producción minera se explica principalmente por el aumento de la producción de la empresa Shougang y la mayor producción de petróleo crudo, plata y zinc. La extracción de petróleo ha alcanzado el nivel de 130 mil barriles por día.

El sector interno continuó la tendencia de crecimiento registrado en los meses anteriores. El aumento del producto de este sector se basó principalmente en el aumento de la producción de los sectores construcción 29,80% y manufactura 15,18% y, en menor medida, de los sectores de comercio y electricidad y agua (12,56% y 11,23% respectivamente).

La mayor producción del sector construcción correspondió principalmente a las mayores ventas de cemento, barras de construcción y ventas internas de asfalto. Este crecimiento es explicado por la continuación de los grandes proyectos de inversión: Chavimochic, Chira-Piura, Majes-Siguas, Olmos-Tinajones, Alto Huallaga, Hidroeléctrica de Tacna, Río Cachi, Pasto Grande, entre otros, y por el programa de rehabilitación y mantenimiento de carreteras y el correspondiente a obras de infraestructura social (colegios, saneamiento, electrificación, etc.), así como por la ejecución de programas de inversión privados.

El crecimiento en el sector comercio puede ser explicado por una mayor oferta de productos nacionales e importados. Además, las diversas líneas y variedades de facilidades crediticias brindadas por las casas comerciales han contribuido al crecimiento de este sector.

### 3.2.4. Empleo.

La situación de empleo, es decir, el número y proporción de los trabajadores que tienen una ocupación y las remuneraciones que reciben, y los aspectos o sectores sociales (sobre todo salud, educación y vivienda), constituyen sin lugar a dudas el capítulo más desfavorables de la economía del país durante el proceso de recesión.

El potencial humano productivo o fuerza laboral que trabajan o buscan trabajo, continúa creciendo en el Perú a una tasa anual de 3,1%, a pesar de la emigración de peruanos al exterior en busca de trabajo. La tasa de expansión de la Población Económicamente Activa (PEA) es bastante superior a la tasa actual de crecimiento demográfico que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) estima en 2,2% por dos razones: La primera por la estructura piramidal de edades, que está haciendo ingresar ahora a la fuerza laboral a las personas que nacieron en décadas de más alto crecimiento demográfico. La segunda, porque la profundidad de la crisis ha incrementado el coeficiente de participación de mujeres y adolescentes en actividades productivas, en condiciones de grave marginalidad y subempleo, para aliviar en algo el bajo nivel de ingresos familiares. En el área rural donde ahora sólo está la cuarta parte de la fuerza laboral, la tasa de crecimiento es casi nula 0,5%, pero en el área urbana la tasa de crecimiento es de 4%.

Los ingresos reales percibidos por los trabajadores han descendido todavía más: Los sueldos y salarios de julio 1990 tenían un poder adquisitivo que sólo llegaba a los 2/3 del que tenían en julio de 1987, por la recesión y la hiperinflación; pero a ese descenso se ha añadido una caída aún mayor, como resultado del programa de estabilización del actual gobierno; desde julio de 1990 a

junio de 1991 la caída en el ingreso promedio real de los trabajadores ha sido de 43% en el sector privado y de 59% en el sector público.

Como se muestra en el Cuadro No. 6 de la evolución del producto interno bruto del presente estudio, la caída en el producto es general en todos los sectores excepto en electricidad, que es poco intensivo en mano de obra. La leve recuperación de abril a junio de 1991 se da en el sector agropecuario, la pesca, la manufactura y algo en el comercio, pero después de muy severas caídas consecutivas en los semestres anteriores.

Ante este desplome de la producción nacional y el descenso aún mayor en los sueldos y salarios de los trabajadores, por un lado, y el crecimiento continuo de ingresantes a la fuerza laboral, por otro, no es de extrañar que menos del 20% de los trabajadores pueden considerarse *adecuadamente empleados*; la proporción de los subempleados supera el 70%, y el desempleo abierto abarca casi al 10% del total de trabajadores en el país.

Para Lima Metropolitana los porcentajes correspondientes son: empleados 18,9%; subempleados 72,8%; y 8,3% de desempleados abiertos al comienzo del año 1991.

Un aspecto que no puede dejar de mencionarse es que la falta de empleo afecta de manera especial a los grupos de trabajadores: la fuerza laboral femenina y los trabajadores jóvenes<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>. Según el criterio de las *Naciones Unidas* son trabajadores jóvenes todas las personas hombres y mujeres que tienen entre 15 y 24 años.

De cada 100 trabajadores varones, 21 están *adecuadamente empleados* de cada 100 mujeres, solamente 14. Por el contrario, en lo que se refiere al subempleo agudo, menos del 27% de los hombres están en esta situación, en contraste con más del 45% de las mujeres.

La situación del empleo adecuadamente productivo, como era de esperarse, empeoró durante el año de 1992. De acuerdo con los índices del empleo estimados por el BCRP para empresas de más de cien trabajadores en Lima Metropolitana, el empleo en los sectores industria, comercio y servicios, mostró un deterioro sostenido e importante durante el año de 1992 (Ver Cuadro No.7). Ello no hizo sino agravar la situación social que se venía experimentando, pues muchos de los despedidos optaron por empleos de baja productividad en busca de garantizarse un sustento mínimo.

Cuadro No. 7

## PERU: INDICES DE EMPLEO POR SECTORES 1/

(Agosto 1990=100)

SECTOR	1990	1991	1992	1993	1994
Industria	100.6	95.5	85.7	78.8	77.8
Comercio	99.5	90.8	75.9	63.8	58.6
Servicio	99.4	93.7	83.3	80.2	83.5

1/. Promedio anual por sectores.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

ELABORACION: Propia.

El gobierno, no obstante la gravedad de la situación, no realizó intentos decididos para poner en funcionamiento un programa de ayuda a dichas personas, por lo menos, para crear empleos transitorios o, mejor aun, un verdadero programa de lucha contra la extrema pobreza, que vaya más allá de los objetivos del FONCODES y llegue a ofrecer un alto componente de educación y entrenamiento, que eleve el capital humano de los que se encuentran en los sectores afectados, sobre todo en las zonas rurales. De esta manera, queremos resaltar que no sólo debe incidirse en la inversión en capital físico, sino también en la inversión en capital humano. Creemos que ésa es una de las mejores maneras de acabar con la extrema pobreza.

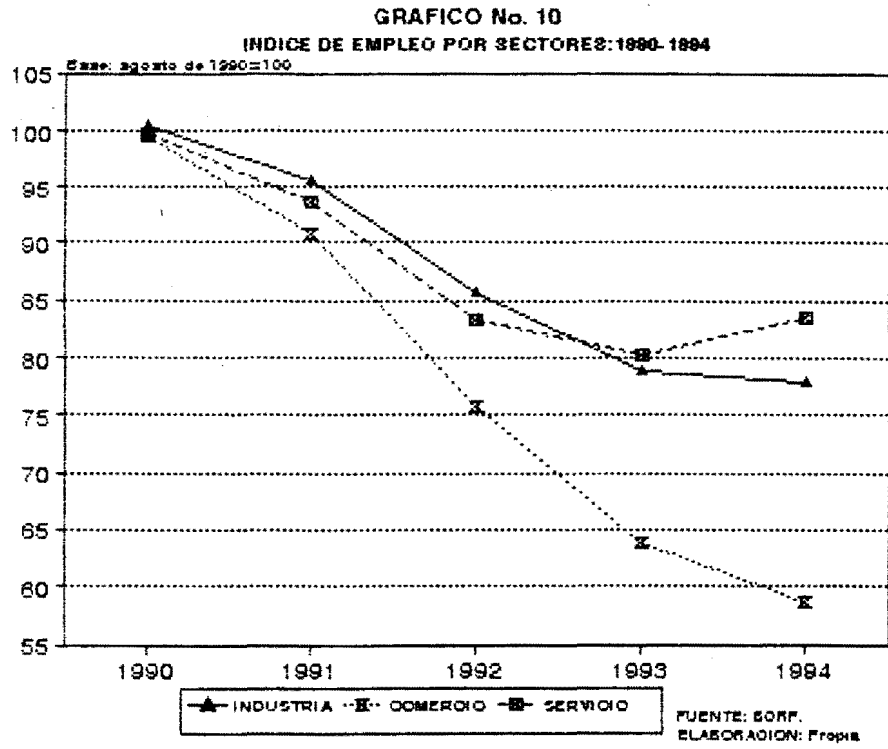
Durante el año de 1993, pese al crecimiento registrado por el PIB, el empleo continuó decreciendo en el mismo período. Así, el índice de empleo por sectores muestra una caída. En el caso del sector industrial 6,9%, comercio 9,1% y servicio en 3,1% con respecto al año de 1992, el comercio mostró la mayor contracción en el nivel de empleo (Gráfico No. 10). En cuanto a las principales causas de variación del empleo, la disminución en el mismo se debe principalmente al retiro voluntario<sup>7</sup>. En 1993, 44% de los trabajadores se retiraron por esta causa mientras que en 1992 fue del orden del 53%. La principal razón para la incorporación del mercado de trabajo sigue siendo los contratos a plazo fijo (D.L. 181380). En 1993, el 38% de los trabajadores se incorporó por esta razón mientras que en 1992 fue el 26%.

---

<sup>7</sup>. Según clasificación e información del *Ministerio de Trabajo*.



El despegue del nivel de empleo no acompañó al crecimiento del PIB durante el año 1994, se puede observar que la tendencia del empleo en el sector comercio disminuyó, mientras que en el sector industrial se mantuvo ligeramente estable. En el sector servicio se registró una pequeña recuperación.



### 3.2.5. Balanza de Pagos.

La crisis de balanza de pagos de 1990 ha sido superada en 1991, con el continuo incremento en las Reservas Internacionales Netas (RIN) tanto del sistema del sistema bancario como del BCRP, junto con una contracción del tipo de cambio real y una reducción del superávit comercial.

Los principales factores que han determinado este comportamiento de la balanza de pagos han sido la liberalización de la cuenta de capitales y la profundización de la apertura comercial. Asimismo, influido la intervención del BCRP en el mercado cambiario y su relación con la política monetaria.

En el Cuadro No. 8 se examina los resultados de la balanza de pagos, muestra la disminución gradual de los balances durante el período comprendido entre 1990 y 1994.

CUADRO Nº 8  
RESUMEN DE LA BALANZA DE PAGOS

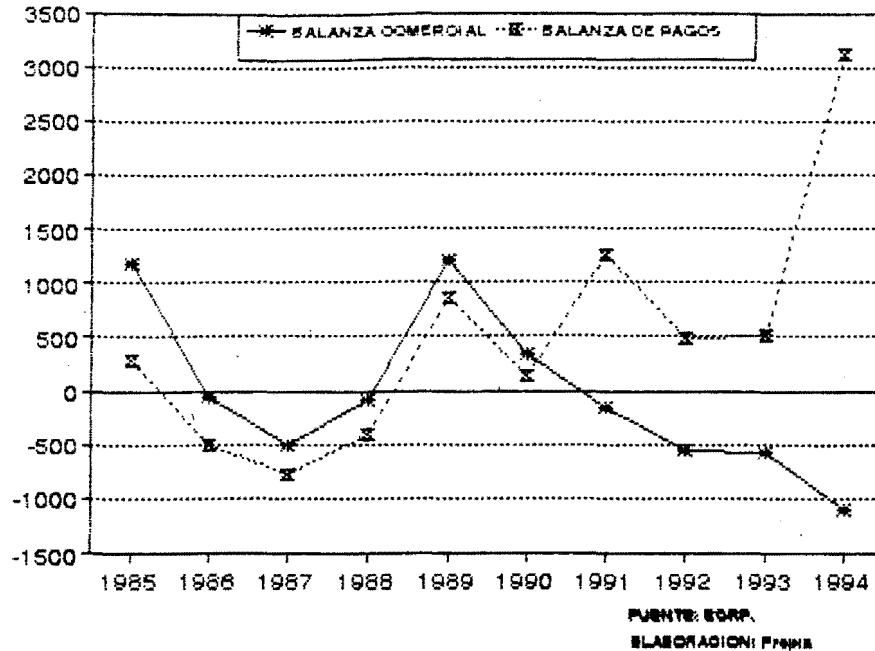
CONCEPTO	Millones de U.S. dolares																	
	1990							1991				1992						
	III	IV	I	II	III	IV	TOTAL	I	II	III	IV	TOTAL	I	II	III	IV	TOTAL	
I. BALANZA CUENTA CORRIENTE	-200	-208	-265	-336	-464	-519	-1584	-560	-449	-547	-473	-2029						
A. BALANZA COMERCIAL	248	269	104	44	-93	-220	-165	-206	-85	-156	-120	-567						
EXPORTACIONES(FOB)	913	845	833	894	826	776	3329	854	866	853	911	3484						
IMPORTACIONES(FOB)	-665	-576	-729	-850	-919	-996	-3494	-1060	-951	-1009	-1031	-4051						
B. SERVICIOS FINANCIEROS	393	-398	-273	-267	-232	-239	-1011	-221	-215	-237	-237	-910						
C. SERVICIOS NO FINANCIEROS	-127	-146	-162	-178	-204	-180	-724	-214	-215	-221	-200	-850						
D. PAGOS DE TRANSFERENCIA	72	67	66	65	65	120	316	81	66	67	84	298						
II. CAPITALES A LARGO PLAZO	335	315	82	192	-32	463	705	156	164	199	93	612						
E. SECTOR PUBLICO	336	359	132	196	-6	502	824	108	122	172	73	475						
F. SECTOR PRIVADO	-1	-44	-50	-4	-26	-39	-119	48	42	27	20	137						
III. BALANZA NETA BASICA	135	107	-183	-144	-496	-56	-879	-404	-285	-348	-380	-1417						
G. CAPITAL DE CORTO PLAZO	430	180	308	516	721	585	2130	518	386	520	511	1935						
IV. BALANZA DE PAGOS(III + G)	565	287	125	372	225	529	1251	114	101	172	131	518						
CONCEPTO	1993					1994												
	I	II	III	IV	TOTAL	I	II	III	IV	TOTAL								
I. BALANZA CUENTA CORRIENTE	-201	-554	-381	-638	-1774	-363	-586	-418	-845	-2261								
A. BALANZA COMERCIAL	-22	-176	-133	-247	-578	-230	-225	-172	-483	-1109								
EXPORTACIONES (FOB)	880	799	887	897	3464	949	1067	1282	1204	4502								
IMPORTACIONES (FOB)	-903	-975	-1021	-1144	-4042	-1178	-1291	-1454	-1687	-5611								
B. SERVICIOS FINANCIEROS	-134	-335	-164	-348	-981	-128	-339	-180	-363	-1011								
C. SERVICIOS NO FINANCIEROS	-149	-159	-177	-171	-657	-136	-134	-172	-171	-614								
D. PAGOS DE TRANSFERENCIA	104	116	94	128	441	132	113	106	123	473								
II. CAPITALES A LARGO PLAZO	354	306	155	422	1237	181	1797	845	829	3652								
E. SECTOR PUBLICO	135	171	70	27	647	-70	149	200	380	659								
F. SECTOR PRIVADO	219	135	85	151	590	251	1648	645	449	2993								
III. BALANZA NETA BASICA	152	-248	-226	-216	-537	-182	1211	427	-66	1391								
G. CAPITAL DE CORTO PLAZO Y e.u.o.	178	316	149	395	1037	367	529	377	454	1727								
IV. BALANZA DE PAGOS (III + G)	331	68	-77	179	500	185	1740	804	388	3118								

La balanza de pagos durante el año 1991 ha mostrado saldo superavitario acumulando 1.251 millones de dólares, lo que implicó una ganancia de RIN de 1.288 millones de dólares, a nivel del sistema y de 894 millones para el BCRP, lo que implicó una ganancia de reservas internacionales netas de 1288 millones de dólares, a nivel del sistema y de 894 millones para el BCRP (Ver Cuadro No.11). Sin embargo, se observa una variación en la composición de la balanza de pagos. El superávit comercial que se observó en los dos últimos trimestres del año de 1990 de 148 y 269 millones de dólares respectivamente, se redujo a 104 y 44 millones en los primeros trimestres de 1991, pasando en los dos últimos trimestres a un déficit de 93 y 220 millones(Ver Cuadro No 8)

En 1992 la balanza de pagos continuó mostrando superávit de 518 millones, continuando con la tendencia observada desde la aplicación del programa económico del gobierno. Sin embargo, tanto la balanza comercial, como la de cuenta corriente y la neta básica muestran déficit, los que han sido financiados con la entrada de capitales de corto plazo, permitiendo incluso ganar reservas internacionales.

La dinámica de la balanza de pagos se encuentra representada en él (Gráfico No. 11). Este inicia su recuperación en 1993, mostró un superávit de 331 millones en el primer trimestre del año, cifra significativamente mayor al promedio trimestral del año 1992. Este resultado se explica tanto por un menor déficit en la balanza de cuenta corriente, como por una mayor afluencia de capitales de largo plazo, particularmente inversión extranjera. Por otro lado, el ingreso de capitales de corto plazo mostró un menor dinamismo que en 1992.

GRAFICO No. 11  
PERU: BALANZA DE PAGOS Y COMERCIAL  
(Millones de US dólares)



Durante el periodo enero-septiembre de 1993, la balanza de pagos continuó mostrando superávit. Esta vez, el saldo positivo acumulando fue de 322 millones, nivel inferior en 65 millones al del mismo periodo de 1992. Sin embargo, en el tercer trimestre la balanza de pagos arrojó un déficit de 77 millones.

Si bien se mantienen las características observadas en la evolución de las cuentas externas durante todo el presente gobierno, es decir, una cuenta corriente deficitaria financiada por la entrada de capitales, se aprecian algunas variaciones numéricas de consideración. El déficit de la cuenta corriente hasta el tercer trimestre de 1993 es menor en 460 millones de dólares respecto a su contraparte de 1992. Por otro lado, el flujo de capitales a largo plazo aumentó en 296 millones de dólares, mientras que la entrada de capitales a corto plazo disminuyó en 781 millones.

El resultado acumulado de la balanza de pagos durante el período enero junio de 1994 ascendió a 1925 millones de dólares, monto mayor en 1.525 millones de dólares al del mismo período de 1993.

En el primer trimestre de 1994, los capitales de corto plazo, errores u omisiones superaron en 186 millones a los capitales de largo plazo, a pesar de los ingresos, producto de las privatizaciones (que ascendieron a 39 millones de dólares aproximadamente), y por la caída de las tasas de interés internacionales. Que hace atractiva la colocación de recursos financieros en el Perú. Posteriormente, en el segundo trimestre, los capitales de largo plazo vuelven a ser mayores debido a que los destinados al sector público llegaron a 149 millones.

El considerable monto observado en los capitales a largo plazo al sector privado, durante el trimestre de 1994 (1.465 millones dólares), se debe al pago por la compra de la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT). En consecuencia, durante el primer semestre se observó una entrada de capitales de largo plazo por un monto de 1.797 millones de dólares, la que explica el fuerte incremento en el saldo final de la balanza de pagos.

#### **Tendencia de la Balanza de Pagos.**

La apertura comercial dio lugar a un deterioro de la balanza comercial que de un superávit comercial de 269 millones de dólares en el cuarto trimestre de 1990 pasó a un déficit de 220 de dólares en cuarto trimestre de 1991. El déficit de la balanza comercial se sextuplicó en 1994 llegando a 1109 millones de dólares con respecto a 1991 (Ver Cuadro No. 8).

El déficit se explica por el crecimiento de las importaciones estimuladas por la apertura comercial y la revaluación del Nuevo Sol peruano, frente a un crecimiento inferior de las exportaciones.

El déficit de la balanza comercial se financió con el ingreso de capitales. En 1991 y 1992 la mayor parte de capitales ingresados fueron de corto plazo (al 75% del total), mientras que en 1993 y 1994, la mayor parte de los capitales ingresados fueron de largo plazo (54% y 68% en cada año, respectivamente).

El ingreso de capitales de largo plazo estuvo asociado a los procesos de privatización de empresas públicas.

Las reservas internacionales netas del Banco Central de Reserva ascendieron a diciembre de 1994 a 5.696 millones de dólares, nivel equivalente a casi 14 veces el nivel de las reservas internacionales netas registrado en diciembre de 1990 (Ver Cuadro No. 11).

La evolución de la balanza de pagos muestra que la economía peruana requiere del ingreso de crecientes sumas de capital extranjeros para financiar el creciente déficit comercial.

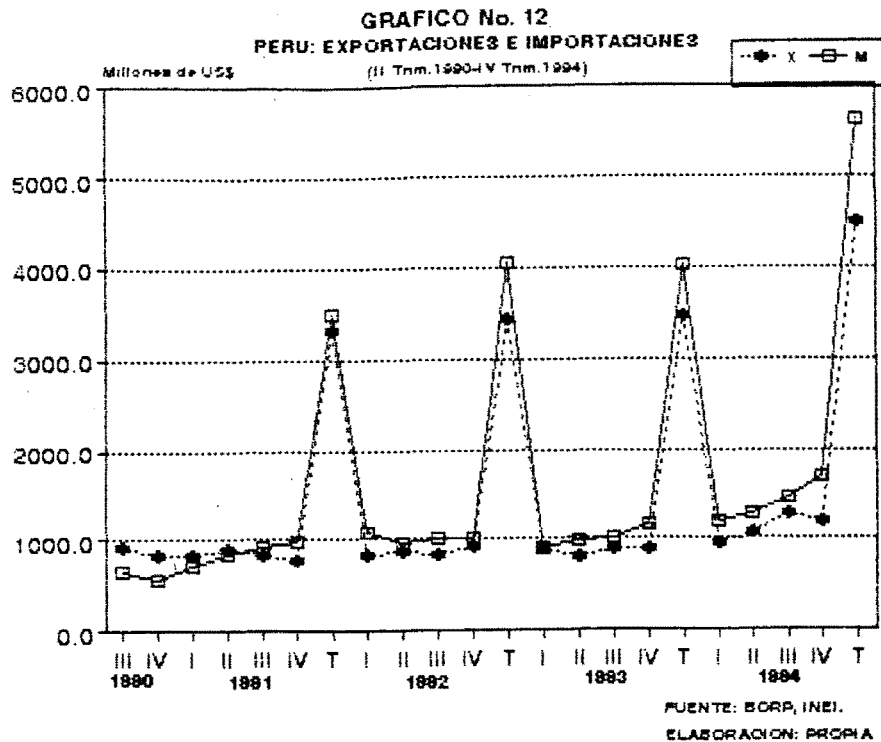
### 3.2.6. Balanza Comercial.

En el Cuadro No. 8 se aprecia con claridad la evolución de la balanza comercial, se observa un superávit comercial en el tercero y cuarto trimestre de 1990, de 248 y 269 millones de dólares respectivamente, se redujo a 104 y 44 millones de dólares en el primero y segundo trimestre de 1991, pasando en el tercero y cuarto trimestres a registrar déficits de 93 y 220 millones de dólares.

En el Gráfico No. 12, se detallan las exportaciones e importaciones, durante el periodo de julio de 1990 hasta diciembre de 1994. Se observa claramente la tendencia de deterioro en la balanza comercial. Esto responde a un incremento mayor de las importaciones con relación a las exportaciones. En efecto, las importaciones se han incrementado respondiendo a la apertura comercial y a la apreciación del tipo de cambio real.

El mayor incremento se nota en el segundo trimestre, después de la profundización de la apertura comercial. Esta tendencia se fue acentuando en la medida que los márgenes de los importadores se fueron reduciendo, por una mayor competencia y una mejor organización de los canales de distribución.





En 1992 la balanza comercial mostró un crecimiento del valor de las exportaciones de 4,6%. Fueron las exportaciones no tradicionales las que mostraron el mayor incremento 6,5%, mientras que las tradicionales aumentaron en 3,9%. Este comportamiento positivo de las exportaciones no tradicionales se explica fundamentalmente por el dinamismo mostrado por los productos pesqueros, particularmente en el último trimestre.

Asimismo, el crecimiento de las exportaciones tradicionales refleja en gran medida la evolución positiva de los productos mineros. Entre los factores que han influido en este resultado se encuentran, por ejemplo, el dinamismo mostrado por el oro, frente a la eliminación de la prohibición que existía para la exportación de este producto. Asimismo, la eliminación del impuesto sobre ventas externas de cobre que se aplicaba cuando los precios internacionales alcanzaban cierto nivel, mejoró la competitividad de las exportaciones de cobre.

En lo que respecta a las exportaciones, éstas continuaron con su tendencia creciente, habiendo aumentado en 15,9% en el año, notándose el mayor dinamismo en las importaciones de bienes de consumo, las cuales crecieron en 31,8%.

La balanza comercial en el primer trimestre de 1993 produjo un déficit de 22 millones de dólares, menor al de 206 millones de dólares del mismo período de 1992. Esta mejora en la balanza comercial reflejó un crecimiento de 3% de las exportaciones, y una reducción de 14,8% de las importaciones durante el mismo período.

Fueron las exportaciones no tradicionales las que mostraron una recuperación de 13,7%, particularmente las agropecuarias y pesqueras, mientras que las tradicionales cayeron en 5,5%, influidas por menores cotizaciones internacionales. Por su parte, la reducción de las importaciones de bienes de consumo fue la que determinó el menor dinamismo de las importaciones.

Durante el período de 1994, la situación deficitaria de la balanza comercial empeoró considerablemente al pasar de 198 millones de dólares en el primer semestre de 1993 a 455 millones de dólares. Es importante destacar que el deterioro de la balanza comercial se da por un aumento de 591 millones de dólares en las importaciones FOB con respecto al mismo período del año anterior, superior al incremento de las exportaciones FOB que solamente fue de 337 millones de dólares.

En el Cuadro No. 9 se presenta el resultado de las exportaciones FOB del Perú para el año de 1994, se dividen en: productos tradicionales, formados básicamente por las exportaciones de minerales, pesqueros, agrícolas y petróleo y representaron el 70% de las exportaciones totales; por otro lado los productos no tradicionales (aquellos productos con mayores niveles de elaboración) representan el 30% del total de las exportaciones (Gráfico No. 13).

Cuadro No. 9

## EXPORTACIONES FOB, POR GRUPOS DE PRODUCTOS

(Millones de U.S. dólares 1994)

Concepto	1994	Porcentaje
<b>I.- Productos Tradicionales</b>	<b>3.152.4</b>	<b>70.0</b>
Mineros	1.859.1	41.3
Petróleo y derivados	164.9	3.7
Agrícolas	242.5	5.4
Pesqueros	708.8	15.7
Otros tradicionales	177.1	3.9
<b>II.- Productos no tradicionales</b>	<b>1.349.1</b>	<b>30.0</b>
Agropecuarios	228.6	5.0
Textiles	392.2	8.7
Pesqueros 1/	351.8	7.8
Metal-mecánicos	39.8	1.0
Químicos	94.0	2.1
Sider-metalúrgicos	114.2	2.5
Minerales no metálicos	28.3	0.8
Resto 2/	102.3	2.3
<b>III.- Total Exportaciones FOB</b>	<b>4501.5</b>	<b>100.0</b>

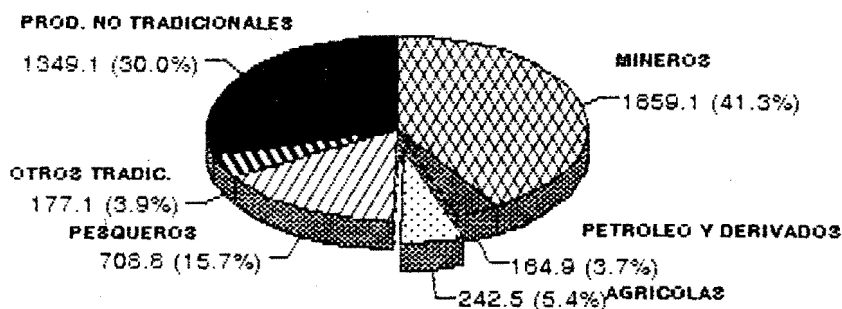
1/ Incluye la extracción de calamar gigante por permiso de pesca.

2/ Incluye artículos de joyería de oro y plata, madera y papeles, pieles y cueros y artesanías, principalmente:

FUENTE: BCRP, MEF.

ELABORACION: Propia.

GRAFICO No. 13  
 EXPORTACIONES FOB, GRUPOS DE PRODUCTO  
 (Millones de US \$ 1994)



FUENTE: CORP. MEF.  
 ELABORACION: Propia.

El incremento en las exportaciones se debe principalmente a las exportaciones de oro, cobre y harina de pescado, dentro de las exportaciones tradicionales.

Entre las exportaciones no tradicionales, el mayor crecimiento lo tienen los productos agropecuarios, donde destacan los productos agroindustriales como el espárrago. La producción y exportación de espárragos, que viene incrementándose aceleradamente desde inicios de la década pasada.

Por otro lado, las importaciones de la economía peruana durante el año 1994 estuvieron representado en 71,9% por insumos y bienes de capital, es decir, el país compró productos del exterior para producir (Ver Cuadro No. 10).

Así mismo, las importaciones de bienes de consumo representan el 24.6% del total de las importaciones (Gráfico No. 14). Esto indica que los problemas en la balanza comercial del Perú no se deben a las importaciones de bienes de consumo, ya que éstas representan un mínimo porcentaje sobre el total de las importaciones.

Cuadro No. 10

### IMPORTACIONES FOB, SEGUN DESTINO ECONOMICO

(Millones de U.S.. dólares 1994)

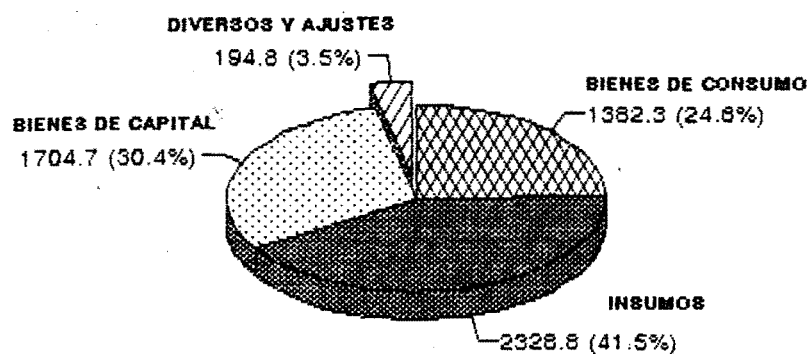
Concepto	1994	Porcentaje
I.- Bienes de Consumo	1.382.3	24.6
II.- Insumos	2.328.8	41.5
III.- Bienes de Capital	1.704.7	30.4
IV.- Diversos y Ajuste 1/	194.8	3.5
<b>Total Importaciones FOB</b>	<b>5610.7</b>	<b>100.0</b>

1/ Incluye donaciones

FUENTE: BCRP, MEF.

ELABORACION: Propia.

GRAFICO No. 14  
IMPORTACIONES FOB  
(Millones de US \$ 1994)



FUENTE: BCRP, MEF.  
ELABORACION: Propia

### 3.2.7. Reservas Internacionales Netas.

Durante el periodo de estudio las reservas internacionales netas muestran una tendencia creciente. Así, en 1991 las reservas del sistema bancario aumentaron 1.288 millones de dólares, a nivel del sistema y de 894 millones de dólares para el Banco Central de Reserva del Perú (Ver Cuadro No. 11).

En el segundo semestre de 1992, se acumularon 423 millones de dólares de reservas internacionales netas en el BCRP y 303 millones en el sistema. De esta manera, a diciembre de 1992 las reservas netas alcanzaron 2.001 millones de dólares y 2.451 millones de dólares en el BCRP y en el sistema, respectivamente.

Cuadro No. 11

#### PERU: RESERVAS INTERNACIONALES NETAS: 1990-1994

(Millones de U.S. dólares)

	1990		1991		1992		1993		1994	
	TS	BCR	TS	BCR	TS	BCR	TS	BCR	TS	BCR
Ene.	S.I.	S.I.	883	451	2007	1355	2583	2023	2979	2788
Feb.	S.I.	S.I.	728	419	2047	1398	2713	2420	3009	2965
Mar.	S.I.	S.I.	798	499	2047	1415	2755	2183	3111	3079
Abr.	S.I.	S.I.	948	599	1889	1328	2827	2327	3205	3185
May.	S.I.	S.I.	1089	823	1965	1418	2950	2522	4711	4689
Jun.	S.I.	S.I.	1207	754	2148	1578	2823	2469	4851	4809
Jul.	-143	101	1382	802	2312	1670	2793	2490	4913	5055
Ago.	96	78	1458	900	2317	1879	2812	2470	5580	5233
Sep.	405	348	1581	944	2320	1848	2748	2521	5655	5532
Oct.	852	412	1871	1014	2321	1842	2788	2563	5709	5702
Nov.	685	473	1781	1155	2382	1857	2845	2582	5754	5678
Dic.	692	410	1980	1304	2451	2001	2925	2701	6043	5896
RIN	500		1.300		2.000		2.700		5.800	

S.I. Sin información.

FUENTE: BCRP, *Nota semanal*, varios números, Lima.

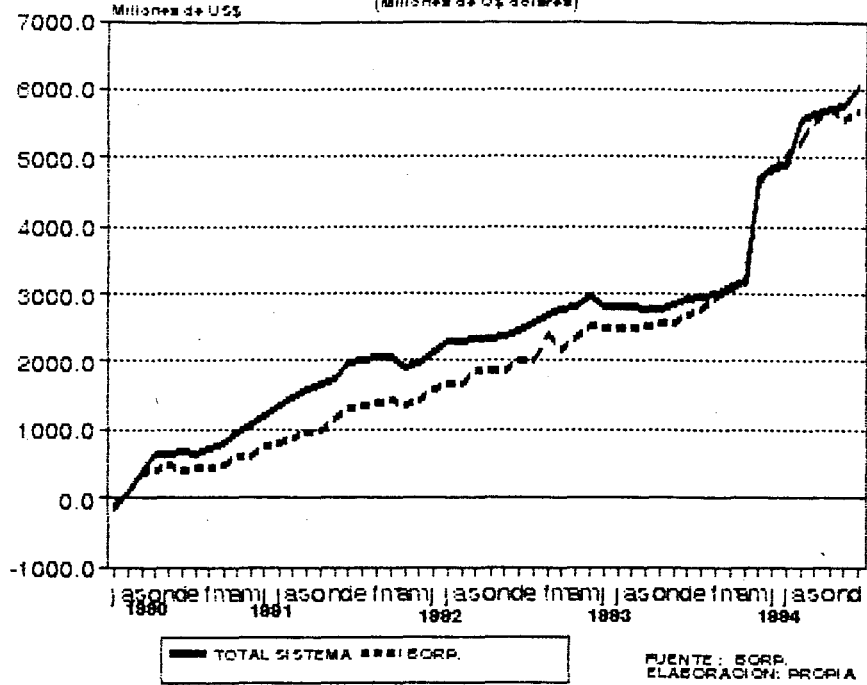
ELABORACION: Propia.

En el primer semestre de 1993 el BCRP incrementó sus reservas internacionales netas en 468 millones de dólares con respecto al semestre anterior, alcanzando un nivel de 2.469 millones a fines de junio. La acumulación reflejó principalmente el aumento de los depósitos de encaje del sistema financiero en 266 millones de dólares, así como también las compras netas de divisas por 115 millones. A nivel del sistema, se ganaron 410 millones. Asimismo, se observa una mejora continua en la posición de cambio del BCRP, llegando a 481 millones a fines de junio.

El flujo de capitales permitió que el BCRP y el sistema bancario consolidado obtuvieran ganancias de reservas internacionales netas de 700 millones de dólares. De manera que, las reservas internacionales netas del BCRP llegaron a 2.701 millones de dólares a fines de diciembre, la evolución de las reservas internacionales netas se muestra en el Gráfico 15.

En 1994, las reservas del sistema bancario aumentaron en 3.118 millones de dólares y 2.995 millones de dólares, con lo cual su saldo asciende a 6.043 millones de dólares para el sistema bancario y 5.696 millones de dólares para BCRP. Cabe destacar que, durante el primer semestre de 1994, la variación de la emisión primaria es principalmente de origen externo, debido a la acumulación de reservas que en el mes de julio llegaron a 5.055 millones de dólares en el Banco Central de Reserva del Perú.

GRAFICO No 15  
PERU: RESERVAS INTERNACIONALES NETAS  
(Millones de US dolares)





### 3.3. Reinserción Económica y Financiera.

La reinserción financiera internacional fue una pieza fundamental del Programa de Estabilización Económica, con el objeto de captar ahorro del exterior para lograr un mayor crecimiento económico.

La política exterior peruana de 1990 consideró varios aspectos: la normalización de las relaciones financieras internacionales, la atracción de la inversión extranjera, la repatriación de capitales, la atracción de capital humano del exterior, el cuidado de la atracción de tecnología, la imagen externa del Perú y los acuerdos de integración económica con otros países.

Durante el régimen de Alan García, el gobierno asumió una posición de confrontación, unilateralidad y ruptura del diálogo con los acreedores internacionales. A raíz de ello, el Perú fue declarado inelegible por el FMI y el Banco Mundial. La deuda externa total en 1985 era de 13 mil millones de dólares y como consecuencia de la política de no pago, alcanzó niveles superiores a los 20 mil millones de dólares, de los cuales más de dos tercios se encontraban en situación de atraso.

En julio de 1990, cuando el Presidente Fujimori asumió el poder, se decidió normalizar las relaciones financieras internacionales. Debido al nivel de la deuda externa y a la magnitud de los atrasos era imprescindible seguir un enfoque secuencial para resolver el problema de la deuda externa y *reinsertarnos* en la comunidad financiera internacional. El enfoque secuencial se basaba en las siguientes prioridades: primero, restablecer relaciones con los organismos internacionales y conformar el Grupo de Apoyo; segundo, renegociar la deuda bilateral en el Club de París y, sobre

la base de dicho acuerdo lograr acuerdos bilaterales con los países acreedores; y, tercero negociar con la Banca Comercial.

En tal sentido, se reanudó el diálogo con el FMI, el Banco Mundial y el BID. Se aplicó un programa de referencia con el FMI y se empezó a pagar nuevamente al Banco Mundial y al BID a partir de septiembre de 1990.

Los atrasos con el FMI ascendían a 873 millones de dólares, los del Banco Mundial a 927 millones de dólares y los del BID a 433 millones de dólares. Como resultaba imposible limpiar, simultáneamente, los atrasos con los organismos multilaterales, dada su magnitud, se acordaron esquemas específicos con cada institución.

Con el FMI se adoptó un acuerdo de Acumulación de Derechos (RAP), por el cual no se pagaría por dichos atrasos hasta fines de 1992. El Programa Económico 1991-1992 de 15 meses de duración (del primero de octubre de 1991 al 31 de diciembre de 1992) fue aprobado por el Directorio del FMI, el 12 de septiembre de 1991. El cumplimiento de las metas del Programa permitía acumular trimestralmente el derecho a obtener, al final de 1992, un préstamo por los 873 millones de dólares con el FMI por un periodo de ocho años que incluyen un periodo de gracia de tres años. A principios de 1993, el Perú necesitaba conseguir un préstamo puente para cancelar los atrasos con el FMI y que éste desembolsara recursos por el mismo monto para cancelar el puente. Desde ese momento, el Perú sería elegible para recibir recursos frescos del FMI para financiar o apoyar su balanza de pagos y entraría a negociar un Programa de Facilidad Ampliada (EFF) para el periodo 1993-1995, como efectivamente lo hizo, aunque con un atraso de tres meses.

Con el Banco Mundial se diseñó un esquema similar al RAP, que sería aplicado por primera vez para el caso peruano. De acuerdo con el cumplimiento de las metas con el programa del FMI, el Banco Mundial permitiría al Perú ir acumulando gradualmente el derecho de obtener préstamos por el monto total de los atrasos a fines de 1992. Se requeriría un crédito puente para limpiar los atrasos con el Banco Mundial para esa misma fecha. El Banco tiene programados tres préstamos para el sector comercio, el sector financiero y el préstamo de ajuste estructural (SAL) del orden de 300, 300 y 400 millones de dólares, respectivamente. Este esquema también se ha cumplido.

Con el BID se cancelaron los atrasos en septiembre de 1991, mediante un crédito puente del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) al Banco Central de Reserva por un monto de 325 millones de dólares. Por su parte el BID aprobó un crédito al sector comercio por 425 millones de dólares el 18 de septiembre de 1991; después de más de siete años de no haber recibido créditos del BID.

Una vez que se logró la conformación del Grupo de Apoyo, se firmó el acuerdo con el FMI y se renegóció la deuda pública externa con el Club de París. La deuda ascendía a 7.800 millones de dólares, de los cuales el 73% tenía atrasos.

los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Los créditos obtenidos con anterioridad al primero de enero de 1983 (deuda anterior a la fecha de corte), fueron reprogramados bajo los términos de Houston, de forma tal que los créditos oficiales concesionales se pagarán a 20 años, con 10 de gracia y los comerciales con garantía oficial, a 15 años con 8 de gracia.

Los créditos obtenidos con posterioridad al primero de enero de 1983, pagarían 331 millones de dólares en 1991 (a diferencia de los 851 millones de dólares que correspondía pagar). Los atrasos de la deuda posteriores a la fecha de corte, computados al 30 de septiembre de 1991 en 1.041 millones, se pagarán en seis años a partir de 1993.

Se postergaron el 100% de los intereses de la refinanciación que se generaron por la reprogramación de la deuda anterior a la fecha de corte. Esta concesión fue otorgada únicamente a Polonia en marzo de 1990. El Perú deberá pagar el 30% de los intereses moratorios en 1993 y 1994, y el 70% restante entre 1995 y 1997.

El proceso de reinserción internacional se puso en riesgo con los sucesos del 5 de abril de 1992. En la primera reunión de cancilleres de la OEA, llevada a cabo días después del 5 abril de 1992, se le dio un aviso al Perú para que regresase a la institucionalidad democrática, pues en caso contrario se le podrían aplicar recortes de crédito y hasta embargos comerciales y económicos. Los país del Grupo de Apoyo no continuarían ayudando y los organismos internacionales cortarían los desembolsos y la aprobación de futuros créditos. Ello hizo inviable en ese momento continuar con

el Programa Económico si no se encontraba una salida política a la situación.

El gobierno, trató de mantener el Programa Económico, evitando que se cerraran las puertas de la reinserción y logró una salida política a este quiebre de la institucionalidad democrática. Así el 18 de mayo de 1992 el Presidente Fujimori se comprometió en las Bahamas a restaurar la institucionalidad democrática en un período de cinco meses.

Después de largas gestiones, el 18 de marzo de 1993 el gobierno consiguió que el país fuera declarado elegible por el Fondo Monetario Internacional.

Por otro lado, el 9 de mayo de 1993, se logró la reestructuración de la deuda peruana con el Club de París. Al anunciarse este último y decisivo logro, se señaló que el país había conseguido un ahorro de 1.900 millones de dólares para el período 1993-1995. Todos estos hechos nos permiten decir que el Perú pudo satisfacer el objetivo de la reinserción en la comunidad internacional.

#### IV. LA APERTURA ECONOMICA Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

##### 4.1. Las Reformas Estructurales.

Las reformas estructurales iniciadas en agosto de 1990 , para que la economía de mercado vuelva a ser viable en el Perú y constituya la base para un crecimiento sostenido ha sido profundizado durante 1991, 1992 y 1993. Dichas reformas comenzaron por el restablecimiento de la disciplina fiscal y monetaria (venida a menos durante el gobierno de Alan García) para estabilizar los precios, después de un drástico cambio en los precios relativos; al mismo tiempo que se modificaron las reglas de juego en los principales mercados para promover la eficiencia en el uso de los recursos.

Las reformas tenían como objetivo establecer un nuevo marco institucional para la actividad económica, al promover cambios importantes en las distintas reformas que asume el proceso de regulación. Estos cambios pueden agruparse en los siguientes campos:

- a) El Nuevo Régimen Fiscal y Monetaria;
- b) La Reforma Comercial;
- c) La Reforma Financiera;
- d) La Reforma del Estado; y
- e) Las Reformas en los Mercados de Factores de Producción.

El ex-ministro de Economía Carlos Boloña decidió ejecutar estas cinco reformas en forma simultánea. Esta estrategia resulta novedosa para América Latina, en la medida que se aleja del gradualismo secuencial que ha acompañado a todas las experiencias anteriores, especialmente en lo que concierne a las reformas comercial y financiera<sup>1</sup>.

La lógica de la estrategia peruana nunca ha sido explicado por las autoridades económicas. Algunos economistas han intentado justificarla por razones de índole práctico y político. Las razones prácticas postulan la imposibilidad de controlar los movimientos internacionales de capitales, dado el gran desarrollo alcanzado por el sistema financiero internacional. Las razones políticas desaconsejan la estrategia gradual, ya que ésta es más fácil de revertir si las condiciones políticas cambian.

Javier Iguñiz explica los problemas de la estrategia peruana en los siguientes términos:

"Cuando la buena práctica internacional, busca no gravar innecesariamente el grado de recesión interna, sugeriría que la apertura del comercio exterior debía venir después de flexibilizar el mercado interno de bienes y factores o, más a mi gusto, tomar medidas impulsadoras de la competitividad en el sector transable, nuestro gobierno decidió a trompicones, es cierto, hacer todo más o menos a la vez sin esperar... Cuando la buena práctica internacional, buscaba no deprimir excesivamente la tasa de cambio y la competitividad de los

---

<sup>1</sup>. Julio Velarde. *El programa de agosto de 1990*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1992, pp. 42-46.

transables, sugeriría que la liberalización de la cuenta de capitales se hiciera después de la del comercio exterior, se mezclaron ambas, produciéndose el deterioro cambiario conocido"<sup>2</sup>

#### 4.2. El Nuevo Régimen Fiscal y Monetario.

Para lograr la estabilidad de los precios, el gobierno decidió establecer una estricta disciplina fiscal y monetaria, eliminando el déficit fiscal y reduciendo drásticamente el ritmo de crecimiento de la base monetaria.

Las reformas estructurales definieron, en primer término, un nuevo marco institucional para la política económica de corto plazo. El nuevo sistema de regulación contiene dos piedras angulares: el control fiscal mediante el método caja, y el control monetario mediante la programación mensual de la emisión primaria<sup>3</sup>.

El nuevo régimen de control fiscal y monetario establece todo un novedoso estilo de política económica, al otorgar a la autoridad monetaria un inusitado poder discrecional que le permite obtener, por primera vez en la historia económica del Perú, el poder necesario para controlar y programar efectivamente los distintos agregados monetarios.

---

<sup>2</sup>. Javier Iguíniz, "No merecemos esto", *La Moneda* (Lima), BCRP, No. 54, 1992.

<sup>3</sup>. Bruno Seminario, *Las características del nuevo régimen monetario* Lima, CIUP, 1992, p. 13.



El modo antiguo de regulación macroeconómica se concentró, de un modo casi obsesivo, en el manejo o manipulación de los precios básicos de la economía. Los sucesivos ministros que ocuparon la cartera de Economía se limitaron simplemente a fijar el precio nominal del tipo de cambio, combustibles, alimentos y tarifas públicas.

Los programas económicos desecharon, una y otra vez, el uso de instrumentos vinculados al control de los flujos financieros. La política monetaria, por esta razón, se subordinó al desarrollo de las demás variables macroeconómicas, respondiendo pasivamente a las circunstancias e impulsos del sector real.

Las autoridades monetarias poseían, bajo estas circunstancias, escaso poder discrecional. El Banco Central de Reserva anunciaba la tasa de cambio y modificaba, según las circunstancias, las tasas de interés, los requerimientos legales de encaje, y el monto y la composición de las líneas de crédito que otorgaba directa o indirectamente al sector privado.

La práctica y la concepción teórica de la política monetaria reflejó, quizás, el espíritu de los tiempos y la formación económica de los cuadros del gobierno, que consideraban a las variables nominales como elementos de poca importancia para la marcha del sistema productivo global.

La transición del antiguo al nuevo régimen no se inicia con el Ministro Boloña. Se insinúa con la gestión de Ministro Vásquez Bazán, quien demuestra a cabalidad la íntima vinculación que existe entre la tasa de cambio y la tasa de crecimiento de la liquidez. Sin embargo, el nuevo esquema sólo adquiere forma y coherencia definitiva con la instrumentalización del actual programa de estabilización<sup>4</sup>.

En el nuevo marco institucional, el método de caja permite el control de la tasa de expansión de la oferta monetaria por causas internas. La supresión o la limitación de la monetización del déficit económico del sector público, permite al Banco Central de Reserva fijar, sin ninguna limitación, la tasa de crecimiento del crédito interno neto y, por esta razón, constituye una pieza fundamental del proceso de programación discrecional de la emisión primaria.

El método de caja implica la concentración de las decisiones de caja en un órgano central que se encarga de distribuir y autorizar la aplicación de los recursos fiscales entre las diferentes instancias que componen la administración pública.

---

<sup>4</sup>. Seminario. *op. cit.* p. 31.

El sistema de tasa de cambio flotante permite liberar al Banco Central de Reserva del compromiso de fijar el tipo de cambio.

La instrumentalización del nuevo régimen de regulación ha puesto en evidencia varios problemas: en primer lugar, el escaso desarrollo del sistema financiero nacional. Este hecho determina la inexistencia de un mercado claro y transparente de activos financieros e impide al BCRP, contar con un instrumento eficiente de control de la oferta monetaria. En segundo lugar, ha determinado tasas de interés reales extremadamente elevadas, que comprometen la solidez financiera del aparato productivo.

### 4.3. La Reforma Comercial.

#### Diagnóstico antes del Noventa.

Hasta antes de la aplicación de las reformas estructurales, el mercado de bienes y servicios en el Perú se encontraba plagado de controles de precios, y restricciones a la oferta y a la demanda de bienes, mediante regulaciones y prácticas administrativas. El control de precios generó escasez, colas, racionamiento y mercados negros.

La estructura arancelaria existente a julio de 1990 se caracterizaba por tasas altas y elevada dispersión de éstas. Existían 39 tasas *ad valorem* y 14 sobretasas, siendo el promedio aritmético de 66%, con un coeficiente de variabilidad de 38%. De otro lado, la tasa de protección efectiva promedio a la manufactura era de 82%, siendo el coeficiente de variabilidad de 97%. Además existían 130 regímenes especiales que concedían exoneraciones arancelarias en forma discrecional para los distintos sectores y aun instituciones. Asimismo, existían 539 partidas arancelarias prohibidas<sup>5</sup>.

Esta estructura de protección sumaba a las prohibiciones y licencias previas, hacía prácticamente imposible determinar los *incentivos* netos que recibía cada sector económico.

---

<sup>5</sup>. R. Rossini. "Liberalización Comercial y Estabilización Económica". *Revista Moneda* (Lima) BCRP, No. 27, 1990: 52-57.

### Objetivo de la Reforma Comercial.

El objetivo de la reforma de este mercado fue el de liberalizar tanto para bienes y servicios producidos internamente como para los procedentes del exterior.

Los precios se liberan, se eliminan los controles, las regulaciones y la fijación de precios internos por otros mecanismos que no sean los del mercado. Se eliminan también los subsidios a las actividades económicas y los monopolios creados por Ley.

Los aranceles y trabas a la importación se redujeron a niveles compatibles con los promedios internacionales para fomentar la competencia entre los bienes nacionales y los importados.

Esta reforma incluía la eliminación de todas las barreras no-arancelarias y la modificación de la estructura arancelaria vigente.

### Medidas Adoptadas.

Se redujeron los aranceles de importación a sólo tres niveles: 15, 25 y 50%, con el propósito de alcanzar un arancel uniforme de 15% a partir de 1995.

Se eliminaron las prohibiciones, restricciones a las importaciones y barreras no-arancelarias tales como las regulaciones fitosanitarias, zoonitarias y el registro de salud.

Se eliminaron los monopolios a la importación por parte de empresas públicas tales como Empresa Nacional Comercializadora de Insumos (ENCI), Empresa Comercializadora de Arroz S. A. (ECASA) y Petroperú.

Se abrió la libre importación de bienes usados, con excepción de vestido, calzado y artículos de aseo personal. Se permitió también el fraccionamiento de derechos de importación de bienes de capital para estimular la inversión y corregir el *sesgo anti-inversión*.

Se contrataron empresas supervisoras de importaciones para reducir las subvaluaciones y la posibilidad de corrupción. Se reformó la Aduana para reducir trámites y reducir la corrupción y el contrabando. Se desactivaron las instituciones de control del comercio exterior tales como el Instituto del Comercio Exterior (ICE).

Se aprobaron y aplicaron normas *antidumping* y derechos compensatorios a través de un comité *ad-hoc* utilizándolos en casos comprobados de acuerdo a las normas del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT).

Se eliminaron los impuestos a las exportaciones tradicionales y los subsidios a las exportaciones no-tradicionales Certificado a las Exportaciones (CARDAS) entre otros. Se procedió a la devolución del Impuesto General de Ventas (IGV) a todo tipo de exportaciones y se hizo automático el esquema de admisión temporal.

Se eliminaron diversos controles y monopolios de exportación, así como la certificación de exportaciones y otros sobrecostos (la contribución a la Caja del Pescador como prerequisite para realizar exportaciones en sector pesquero).

Se eliminan las Zonas Francas comerciales para reducir la competencia desleal con el mercado interno y promover Zonas Francas industriales de exportación.

### Resultados de la Reforma Comercial.

Los aranceles se redujeron a los niveles de 15%, 25% y 50%. Entre septiembre y diciembre de 1991 las importaciones sujetas a las tasas de 25% y 50% tenían una sobretasa de 10%, que se eliminó en diciembre del mismo período. El nuevo promedio arancelario se redujo a 26%, con un coeficiente de variabilidad del arancel del 50% (excluyendo la sobretasa). La tasa de protección efectiva promedio a la manufactura se redujo de 82% a 44%, siendo el coeficiente de variabilidad de 78%. Simultáneamente se eliminaron todas las prohibiciones y exoneraciones arancelarias.<sup>6</sup>

La eliminación de restricciones al comercio exterior ha definido que en la economía peruana el máximo sobreprecio permitido sea de 25%. Es decir, todo aquello que no puede producirse con un margen de ventaja de hasta 25% respecto al producto importado no tiene posibilidad de competir y sobrevivir en el mercado peruano.

La liberalización del comercio exterior permitió que el consumidor peruano tenga la libertad de elegir entre una gran variedad de bienes nacionales e importados, a precios competitivos.

---

<sup>6</sup>. Rossini. *art. cit.* p. 25.



Las importaciones de bienes de consumo se han incrementado de 251 millones de dólares en 1989, a 638 millones de dólares en 1991 (incremento de 154%). Los insumos, de 1.089 a 1.597 (incremento de 46%) y los bienes de capital, de 666 a 934 millones de dólares (incremento de 40%) durante el mismo período<sup>7</sup>.

La liberalización de las tarifas de transporte urbano y de las rutas es otro caso en el que pueden verse los resultados de la reforma en el mercado de bienes y servicios. Antes de la liberalización existía un control de precios en los pasajes y un monopolio en la concesión de rutas. Ello produjo escasez del servicio de transporte con grandes colas, deterioro de las unidades y huelgas cada vez que negociaba el incremento de las tarifas entre el Gobierno y el sindicato de transportistas. Con la liberalización de precios, el número de unidades se incrementó sustancialmente, los pasajes inicialmente subieron, luego bajaron, ya que hay competencia de precios y, en la medida que aumentan las unidades, los sindicatos han perdido poder. Por otra parte, no se ha dado ninguna huelga más en este sector.

La liberalización de las rutas y las tarifas de transporte aéreo nacional ha permitido que de dos aerolíneas que tenían el oligopolio del servicio, se pase a seis líneas y que éstas entren en una fuerte competencia de precios. Esto ha determinado que hoy en día resulte, en términos relativos, más barato viajar dentro del país por avión que por tierra.

La dinámica de la penetración extranjera ha sido profundamente influenciada por la situación coyuntural generada por el programa de estabilización.

---

<sup>7</sup>. Banco Central de Reserva del Perú. "Sector Externo". *Nota Semanal* (Lima), Varios números, 1991.

Inicialmente, las empresas importadores emplearon estrategias de mercadeo influenciadas por la situación observada en el mercado financiero. Las altas tasas de interés y el atraso cambiario condujeron a una disminución drástica de los stocks y a una generalización de un sistema de ventas basado en pedidos previos. Esta situación produjo una elevación de los márgenes comerciales para permitir el repagó de los préstamos, atenuando, en parte, la penetración de los productos importados en el mercado interno.<sup>8</sup>

El ingreso de capital extranjero de corto plazo permitió la superación de estas restricciones iniciales. La oferta de crédito comercial denominado en moneda extranjera permitió a los importadores reducir márgenes comerciales y ensayar un sistema más racional de ventas. Sin embargo, la estrechez del mercado interno sigue limitando la oferta de productos importados.

El crecimiento de las importaciones ha tenido una influencia decisiva sobre las finanzas públicas. los ingresos fiscales por concepto de aranceles e IGV externo representan, en la actualidad, un 22% de los ingresos tributarios. Este porcentaje resulta mayor que el que corresponde a los combustibles. Con ello, la base tributaria se vuelve crucialmente dependiente del dinamismo y desarrollo del comercio exterior.

La política comercial no incluyó, al menos inicialmente, ningún mecanismo de promoción de exportaciones. Por el contrario, se suprime el CERTEX sin postular instrumentos de incentivo alternativos.

---

<sup>8</sup>. Bruno Seminario, *Informe de coyuntura*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1992, pp. 65-67.

#### 4.4. La Reforma Financiera.

##### Diagnóstico antes del Noventa.

Durante el gobierno de Alan García, el sector financiero estuvo sujeto a políticas discrecionales, se caracterizaba por una *represión financiera* es decir tasas de interés controladas y por debajo de la inflación, controles cuantitativos sobre el crédito, una relación baja entre activos financieros y el ingreso, subdesarrollo de la industria bancaria y escasa evolución del mercado de capitales. Las tasas de interés fijadas por el BCRP eran significativamente negativas, lo cual desincentivaba el ahorro y reducía la intermediación financiera, favoreciendo el desarrollo inclusive de una banca paralela.

Las tasas de interés y la asignación de crédito se establecían fundamentalmente en función de consideraciones políticas, lo que llevó a subsidios indiscriminados, que se tradujeron en una fuente importante de emisión por parte del BCRP. Al mismo tiempo, las restricciones que existían para el flujo de capitales entre el país y el exterior terminaron propiciando una fuga de recursos al exterior.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>. Julio Velarde. *La liberalización de los mercados* Lima, Consorcio de Investigación Económica, 1992, p.47.

### Objetivo de la Reforma Financiera.

La reforma financiera emprendida por el Presidente ingeniero Alberto Fujimori buscaba eliminar todas estas trabas, así como desterrar las políticas discrecionales en la asignación de los recursos financieros.

El objetivo de la reforma es lograr un sistema financiero eficiente, rentable, competitivo, abierto al exterior y que se caracterice por su solvencia y prudencia. La reforma buscó eliminar la represión financiera y que este nuevo sistema atienda las necesidades financieras de corto y largo plazo. Asimismo, buscó desarrollar un mercado de capitales, que juegue un papel significativo en el financiamiento de las empresas. El sector financiero debe ser un intermediario eficiente del ahorro privado y público para que financie a los distintos sectores de la economía. El sistema financiero es la base para el crecimiento económico.

La reforma financiera incluyó la liberalización de las tasas de interés, la eliminación de los controles cuantitativos y la reducción de las tasas de encaje. Asimismo, la flexibilización de la entrada de instituciones financieras al mercado y la eliminación de monopolios en el sistema financiero.

**Medidas Adoptadas.**

Se privatizaron y reestructuraron diversas instituciones financieras. Se eliminaron los créditos del BCRP a los sectores público y privado. Se redujo significativamente el personal del Banco de la Nación. Se procedió a una liquidación ordenada de instituciones financieras insolventes, tales como la Banca de Fomento, diversos bancos estatales y bancos privados, así como mutuales y cooperativas. Y se convirtió la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) en banca de segundo piso.

Se eliminaron las discriminaciones y se estableció una ley uniforme para todas las instituciones e instrumentos financieros. Se estableció un nuevo sistema de supervisión de instituciones financieras y se reestructuró la Superintendencia de Banca y Seguros.

Se ha iniciado un proceso de reestructuración de las carteras del sistema financiero, pero la correcta orientación debe conducir a un sinceramiento mediante la libre negociación entre acreedores y deudores, evitando la compra de cartera o los subsidios por parte del Estado.

Se ha dado una nueva ley del Banco central de Reserva del Perú que garantiza su autonomía y evita que financie los gastos del sector público.

Se ha liberalizado el mercado de seguros y reaseguros siendo ahora posible contratarlos en el mercado nacional o internacional. Se ha dado también una nueva ley del mercado de valores que permite su liberalización, elimina las barreras de entrada y los impuestos a las ganancias de capital, con el objeto de hacer competitivos en los mercados internacionales.

Se ha eliminado la prioridad de la prenda agrícola a la banca estatal, para posibilitar préstamos de la banca comercial a los agricultores.

Se ha dado, por último, una nueva legislación sobre el sistema cooperativo y se ha liquidado el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP).

### **Resultados de la Reforma Financiera.**

Durante la hiperinflación de 1988-1990 la masa monetaria intermediada por el sistema se redujo de 18% del PIB promedio, en el período 1983-1984, a 4% en agosto de 1990. A diciembre de 1991 la remonetización ha incrementado dicha masa a un nivel de 8% del PIB.<sup>10</sup>

La remonetización se ha venido dando gradualmente mediante la emisión del BCRP que utilizaba para la compra de dólares y la captación de moneda extranjera, interna o externamente, para satisfacer las necesidades de liquidez del país.

---

<sup>10</sup>. BCRP, *Boletín mensual*, Lima, 1993, pp. 87-88.

Entre mayo de 1991 y diciembre de 1992 se empezó a repatriar el capital peruano.

Entre noviembre de 1991 y diciembre de 1992 ingresa el capital *golondrina* del gran inversionista peruano y del inversionista internacional, principalmente latinoamericano.

La Bolsa está experimentando un fuerte crecimiento y gran actividad desde 1991. Los índices bursátiles han pasado de 100 en diciembre de 1991, a 373 en diciembre de 1992, en donde las acciones de bancos y servicios públicos se han quintuplicado y sextuplicado, respectivamente. Los montos negociados han pasado de 51 millones de soles en diciembre de 1991, a 200 millones de soles en diciembre de 1992.

El sistema financiero peruano estaba durante 1991 y 1992 en una situación muy frágil. La Banca de Fomento se encontraba en estado de insolvencia. Cuatro bancos registraban pérdidas muy grandes y carteras muy pesadas: el Popular, Central de Crédito Cooperativo (CCC), la Caja de Ahorros de Lima, el Surmeban y el Banco Central Hipotecario. Y fueron precisamente éstos los bancos que quebraron durante 1992.

El sistema financiero se encuentra en un proceso de ajuste severo: bancos en quiebra o en problemas, reducción del personal y reducción de agencias en más del 10%. Los bancos deben adicionalmente ajustarse con inversiones en modernización; es decir, en computarización, comunicaciones, capital humano, provisiones por malas deudas y una mayor capitalización.

Uno de los elementos con los que se puede medir la productividad de un banco es la captación de depósitos por trabajador bancario; es decir, cuánto dinero maneja cada empleado. Para 1992, el promedio de un banco peruano era de 135 mil dólares por empleado.

Estas cifras se multiplican por cuatro para el caso de algunos bancos eficientes del país. A modo de comparación, los bancos norteamericanos tienen una productividad, en promedio, de cuatro a seis millones de dólares por trabajador y los bancos chilenos, de un millón de dólares por trabajador<sup>11</sup>.

El nuevo sistema financiero parece contener dos piezas fundamentales: la banca comercial y los fondos privados de pensiones. Complementa el sistema la banca de fomento de *segundo piso*, que transfiere los recursos financieros captados en el exterior a aquellos sectores que no tienen acceso al crédito: pequeña empresa y población rural.

La ley de bancos y la ley de los fondos privados de pensiones contienen las regulaciones de estos segmentos del mercado financiero. El segmento constituido por la banca comercial está encargado de las operaciones de corto plazo.

---

<sup>11</sup>. Boloña, *op. cit.* pp. 117.



El nuevo sistema financiero ha comenzado a operar teniendo como marco una radical apertura de la cuenta de capitales. Este hecho ha sido aprovechado por los bancos privados para resolver sus problemas de liquidez en moneda nacional, ofreciendo tasas de interés en dólares en el mercado local significativamente más altas que las internacionales. Como consecuencia se ha registrado un influjo masivo de dólares, el que ha contribuido a mantener deprimido el tipo de cambio.

Este fenómeno ha dolarizado la base prestable de la banca comercial y la aplicación de los recursos financieros.

La reforma financiera producirá, por otro lado, un gran desarrollo del mercado de capitales, ya que sólo es consistente con un intenso proceso de innovación financiera. Esta reforma cambiará radicalmente los patrones de financiamiento de las unidades de producción y modificará el mismo proceso de operación de la política fiscal y monetaria<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>. Julio Velarde. *La reforma comercial*. Lima. Consorcio de Investigación Económica. 1993. pp. 38 y 39.

#### 4.5. Las Reformas en los Mercados de Factores.

##### Diagnóstico antes del Noventa.

El mercado laboral se caracterizaba por la aplicación de una serie de regulaciones, tales como la remuneración mínima, prácticas como las negociaciones colectivas, huelgas, la estabilidad laboral y la comunidad laboral. Por su parte, las tierras adjudicadas por la reforma agraria no se podían fragmentar menos vender.

##### Objetivo de las Reformas.

El objetivo de la reforma en el mercado laboral es su flexibilización. Flexibilizando la contratación y despido de trabajadores, y la modificación del régimen de participación de los trabajadores a través de la comunidad laboral.

El objetivo de la reforma en el mercado de tierras, es la apertura del mercado de tierras, permitiendo la libre compra y venta de propiedades mayores a 5 hectáreas, la inversión en tierras eriazas y la autorización para la propiedad de tierras por parte de personas jurídicas.

### Medidas Adoptadas.

Como complemento a las reformas anteriores el gobierno dictó una serie de medidas tendientes a restablecer la libre negociación en los mercados laborales y de tierras.

Se ha flexibilizado la estabilidad Laboral. La aplicación de la comunidad laboral se ha limitado a la distribución de utilidades.

Se ha establecido el poder cancelatorio de la Compensación por Tiempo de Servicio. Se ha reglamentado las huelgas. Se han puesto negociaciones colectivas que fomenten la relación directa entre la empresa y sus trabajadores, y se ha establecido el principio: *día no trabajado, día no pagado*, con el objetivo de reducir significativamente las huelgas.

Se ha permitido los cierres de centros de trabajo sin necesidad de la autorización del Ministerio de Trabajo. Se ha flexibilizado el horario de trabajo y la modificación de turnos y condiciones de trabajo.

El Estado se ha retirado de la fijación del salario mínimo vital. Se han desindexado los salarios, permitiéndose que su fijación se dé de acuerdo al mercado y la productividad. Se ha derogado la bolsa de trabajo en el sector construcción.

se han eliminado los conceptos de concertación tripartita entre el capital, el trabajo y el gobierno en favor de una negociación entre el empresario y los trabajadores.

Se ha aprobado un sistema de pensiones privado administrado por la Administración de Fondos de Pensiones (AFPs), se ha reglamentado y se ha creado la Superintendencia de AFPs.

Se ha dispuesto la libre transferencia de la tierra, la liberalización del uso de ésta como colateral, la eliminación del crédito subsidiado y la desregulación del comercio interno y externo de productos agrícolas. Se ha establecido, asimismo, el cobro del agua de acuerdo con los precios de mercado.

### **Resultados de las Reformas.**

La reforma laboral ha ido cambiando la actitud de los individuos hacia el trabajo, despertando en ellos una conciencia acerca de la necesidad de conservarlo.

Los índices de empleo se han visto reducidos significativamente de 100 en 1980 a 84 en 1990 y a 67 en 1992. los sectores más afectados han sido el comercio, las industrias y los servicios. Estos resultados son consecuencia del programa de estabilización y reformas estructurales durante el período inicial del ajuste.

El Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) en el período 1985-1990 mostraba una administración y resultados deficientes. La burocracia creció de 28 mil a 41 mil; los gastos administrativos se incrementaron de 14 a 21% del total de gastos; la población cubierta por el Seguro Social se triplicó mientras que sus ingresos se redujeron a la mitad.<sup>13</sup>

A partir de 1990 el IPSS ha llevado a cabo una reorganización, reduciendo su personal. En materia de pensiones, poco lo que está haciendo por la situación de quiebra en que se encuentra.

El inicio del nuevo sistema de AFPs tuvo lugar en junio de 1993, con siete empresas.

Los alcances de estos cambios en la legislación laboral se tendrán que evaluar más claramente en un contexto de reactivación económica, donde se verifique que en respuesta al aumento de la actividad del aparato productivo, la flexibilización del mercado laboral permita una mayor absorción de mano de obra. En la medida en que este proceso de reactivación sea permanente en el tiempo, la mayor demanda por mano de obra permitiría una recuperación progresiva en los ingresos. En un contexto recesivo, estas modificaciones permiten que las empresas se ajusten a los cambios del entorno económico; así, dada una contracción de la demanda y un deterioro en los ingresos, las empresas tienen que reducir su actividad, lo que conlleva a la reducción de personal permanente, siendo éste sustituido, en algunos casos, por personal contratado de acuerdo a las necesidades de la empresa.

---

<sup>13</sup>. Rosario Gómez. *Cambios en la legislación laboral*. Lima, Editorial Universitaria, 1993. p. 04.

#### 4.6. La Reforma del Estado.

##### Diagnóstico antes del Noventa.

Las cuatro primeras reformas, cuya naturaleza es esencialmente macro y microeconómica, están asociadas a una redefinición sustancial del rol del Estado en la economía. La crisis heredada en 1990 no fue resultado sólo de la mala administración del gobierno de Ala García. El régimen de García fue el extremo al que llegó el desmanejo. Durante todo ese tiempo se privilegió la decisión política por sobre el criterio técnico que exigía el manejo de los asuntos públicos.

La política se ha entrometido en los asuntos económicos a través de una progresiva concentración de poderes en el gobierno y, con respecto a él, de una serie de jalones por su usufructo y extensión. Ello explica que, aunque los gobiernos cambiaran de signo político, el resultado fuera invariablemente un crecimiento del aparato estatal y de su injerencia en la economía.

La causa de ello no ha sido el Estado por sí solo, sino la apropiación de sus poderes por parte de grupos de intereses sectoriales o gremiales tratando de servir a sus fines a través de la presión, la influencia y el privilegio. Incluso gente bien intencionada ha caído en la garras de este sistema<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup>. Hernando De Soto, *El paralelo mercantilista*, Lima, Instituto de Economía de Libre Mercado, 1988, p.

**Objetivo de la Reforma del Estado.**

El objetivo de esta reforma es reducir el tamaño del aparato del Estado, así como la intervención de éste en la economía, buscando la modernización del aparato estatal, reduciendo la burocracia y acelerando los procesos administrativos.

**Medidas Adoptadas.**

La reducción del tamaño del gobierno, ya sea por reestructuración o privatización de empresas públicas y servicios públicos.

Se privatizaron 52 organismos públicos descentralizados, de un total de 70 existentes.

El personal del Gobierno Central se relocalizó a través de la descentralización de la educación y la salud, la compra de renuncias y la selección de personal con pruebas objetivos, así como a través de la privatización. Ello permitiría la reestructuración de la pirámide salarial del sector público, la creación de sistemas de evaluación permanente y la creación de la carrera pública.

Se considera que la intervención estatal debe darse sólo en aquellas áreas donde tiene claras ventajas comparativas, en la producción de bienes y servicios públicos, con el fin de cumplir las siguientes funciones específicas:

- a) la ejecución de operaciones de carácter redistributivo (salud, educación, programas de emergencia);
- b) la creación de la infraestructura básica de la producción (carreteras, irrigaciones, puertos, puentes, electricidad, agua, etc.); y
- c) la protección de los derechos de propiedad y del orden público (defensa, justicia y protección policial).

#### **Resultados de la Reforma.**

En este campo donde menos se ha avanzado y donde existe mayor confusión respecto a la secuencia de transformaciones a realizar<sup>15</sup>. Se ha fusionado el Ministerio de Vivienda y Construcción con el de Transportes y Comunicaciones. Se ha liquidado el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Instituto de Comercio Exterior (ICE).

---

<sup>15</sup>. Bruno Seminario, "La Gestión de Boloña", *Actualidad Económica* (Lima), No. 138, 1992.



Se han liquidado empresas públicas Empresa Comercializadora de Arroz S.A. (ECASA), Empresa Nacional Comercializadora de Insumo (ENCI) y la banca de fomento, se han vendido en la Bolsa de Valores o vía subasta pública las acciones del Estado en empresas públicas poco significativas y se han simplificado algunos trámites.

Durante 1991 se vendieron, mediante subasta bursátil, acciones de dos empresas al sector privado, obteniéndose 2.3 millones de dólares. Las empresas vendidas fueron Sogewiese leasing S.A. y Compañía de minas Buenaventura.

Durante 1992 se vendieron 10 empresas públicas, ya sea mediante subasta pública o bursátil, obteniéndose por ellas alrededor de 247 millones de dólares. Las empresas vendidas fueron: Buses de Empresa Nacional de Transporte Urbano (ENATRU) en 11 millones de dólares, Grifos de Petroperú en 37.4 millones, Minera Condestable en 1.3 millones, Banco de Comercio en 5.4 millones de dólares, Química del Pacífico en 4.4 millones, Industrias Navales S.A. en 807 mil dólares, Solgás en 7.3 millones, Minpeco en 4.1 millones, Hierroperú en 120 millones y Aerooperú en 55 millones<sup>16</sup>.

Existe un cronograma de privatizaciones de 180 empresas públicas que deben concluir el proceso al 31 de diciembre de 1994.

---

<sup>16</sup>. Carlos Montoya. *Hierroperú: la gran historia de éxito privatizador*. Lima, Comisión de Promoción de la Inversión Privada, 1992, p. 30.

Los problemas que se han dado en lo referente a la privatización han sido el prejuicio de la supuesta *pérdida de soberanía*, la oposición burocrática (por razones de pérdida de poder y status), y la concepción errada de que las empresas no se deben vender en este momento en que el mercado está deprimido o que, si son rentables, no deben ser privatizadas<sup>17</sup>

Mientras los vecinos se han resistido a deshacerse de industrias *estratégicas* la petrolera mexicana Pemex sigue en manos del Estado, igual que la cuprífera chilena Codelco, el gobierno del ingeniero Alberto Fujimori insiste en que no hay *vacas sagradas* en la economía peruana.

---

<sup>17</sup>. Carlos Boloña. *Privatización de empresas públicas*. Lima. Instituto de Economía de Libre Mercado. 1993. p.51.

## V. CONCLUSIONES

La experiencia peruana demuestra que las políticas económicas no sólo tienen resultados sobre la economía, sino también sobre el sistema y los comportamientos políticos, pues repercuten sobre grupos de interés organizados políticamente. En consecuencia, las organizaciones políticas pueden apoyar u oponerse a cierto tipo de políticas económicas por medios no económicos y facilitar o impedir su éxito.

El Perú, durante el gobierno de Alan García (1985-1990), experimentó la crisis económica mayor de su historia republicana. La hiperinflación alcanzó niveles de 7.650% anual en 1990, la caída del PIB fue de 20% entre 1988 y 1990, las reservas internacionales llegaron a ser negativas en 100 millones de dólares, el déficit fiscal y cuasi fiscal alcanzó el 16% del PIB y la emisión iba de la mano con la inflación.

Frente a la severa crisis en que se sumía la economía peruana en 1990, el gobierno del presidente Fujimori implementó el programa económico para restablecer el equilibrio interno y externo. La estrategia se basó en cuatro *pilares* fundamentales: el programa de estabilización, el proceso de reformas estructurales, el retorno a la comunidad financiera internacional y el programa de apoyo social.

El programa de estabilización puesto en marcha el 8 de agosto de 1990 tuvo como objetivo central la reducción drástica de la inflación. Para ello se buscó eliminar los desequilibrios fundamentales de la economía y revertir las expectativas inflacionarias. De esta

manera se elevó significativamente los precios públicos, se unificó el tipo de cambio estableciéndose un sistema de flotación administrada. Por otro lado, se liberaron las tasas de interés, se eliminó las restricciones no-arancelarias y de las exoneraciones arancelarias.

La inflación disminuyó significativamente a partir de 1990 que alcanzó un acumulado de 7.650% a 15,4% en 1994.

El programa de estabilización contrajo la demanda agregada, lo que provocó un gran impacto recesivo. El PIB mostró cifras negativas para 1990 y 1992 en 5,4% y 2,5%. Excepto en 1991 alcanzó una leve recuperación de 2,6%. Pero a partir de 1993 el PIB creció en 6,5% y durante 1994 alcanzó 12,9%, mostrando signos claros de recuperación.

Como resultado del programa de estabilización, desde julio de 1990 a junio de 1991 el ingreso promedio real de los trabajadores cayó a 43% en el sector privado y de 59% en el sector público.

El despegue del nivel de empleo no acompañó al crecimiento del PIB durante el año de 1993. Así, el índice de empleo por sectores muestra caídas del siguiente orden: sector industrial 6,9%, comercio 9,1% y servicio en 3,1% con respecto al año de 1992.

Las reformas estructurales han sido profundizadas durante 1991, 1992 y 1993. Dichas reformas comenzaron por el restablecimiento de la disciplina fiscal y monetaria; al mismo tiempo que se modificaron las reglas de juego en los principales mercados para promover la

eficiencia en el uso de los recursos.

En el Perú, parece haber el sentimiento de que no hay problemas de la balanza de pagos porque no hay pérdida de reservas internacionales netas, sino que por el contrario éstas crecen. Esto ha obedecido a que los flujos de capitales han sido de tal magnitud que han financiado tanto el boom de importaciones como el notable incremento de reservas internacionales netas.

En general, el manejo del programa económico, la superación de los factores climatológicos adversos y el ingreso de capitales contribuyeron a la estabilización de las principales variables macroeconómicas, a la recuperación y crecimiento de la economía peruana; luego del fuerte ajuste económico de los primeros años del gobierno del presidente Fujimori.

## VI. FUENTE CONSULTADA.

Apoyo S. A. *Informe de Opinión*, Revista Económica, Lima, 1991

Apoyo S. A. *Reformas estructurales en el Perú*, Lima, División de Consultoría y Estudios Económicos, 1991.

Banco Mundial, *Perú: Políticas de control de la hiperinflación y de iniciación de la recuperación económica*, Washington, 1989.

Boloña, Carlos. *Cambio de rumbo*, Lima, Instituto de Economía de libre Mercado, 1993.

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), *Memoria*, Lima, 1990.

BCRP, *Nota semanal* varios números, Lima, 1991-1994

CEPAL, *La pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas* Santiago, Serie de estudios e informes de CEPAL, 1985.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), *Informe de coyuntura* varios números, Lima, 1990 a 1994.

CIEPLAN, *Estado, política social y equilibrio macroeconómica* Santiago, Colección Estudios CIEPLAN No 31, 1991.

- Dancourt, Oscar. *Sobre el retardo cambiario y la repatriación de capitales* Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1993.
- Dornbusch, Rudger. *La reconstrucción económica de América latina* Lima, CIUP, 1990.
- Fairlie, Alan. *Precios relativos y cambio de régimen en el Perú: del fracaso de la heterodoxia a la hiperinflación* Lima, PUCP, 1993.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). *Perú: informe socioeconómico*, Washington, 1992.
- Figuroa, Adolfo. *La naturaleza del mercado laboral* Lima, PUCP, 1993.
- Figuroa, Adolfo. *Teorías económicas del capitalismo* Lima, PUCP, 1992.
- Fischer, Stanley. *De la estabilización a la reactivación* Lima, Universidad del Pacífico, 1992.
- Garavito, Cecilia. *Mercado laboral e intervención del Estado*, Lima, Consorcio de Investigación Económica, 1993.

Gonzales del Olarte, Efraín. *Reforma del Estado y políticas de estabilización económica*  
Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1992.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Compendio económico mensual*,  
varios números, Lima, 1991 a 1994.

Ramírez, Noel. *Economía y populismo: ilusión y realidad en América Latina*, Quito, INCAE,  
1991

Romero Lucia y Waldo Mendoza. *El modelo IS-LM: una versión para el Perú*, PUCP, Lima,  
1992.

Rossini, R. *Apertura comercial, estabilización y desarrollo económico*, Lima, BCRP,  
1990

Schuldt, Jürge. *¿Hacia la hiperinflación en el Perú?*, Lima, CIUP, 1988.

Velarde, Julio y Martha Rodríguez. *Los problemas del orden y la velocidad de la  
liberalización de los mercados*, Lima, CIUP, 1992.



**ANEXO**

## Cuadro No 1

## INFLACION ACUMULADA DEL INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.

(Base 1989 = 100)

	1991	1992	1993	1994
Enero	17.8	3.5	4.8	1.8
Febrero	28.9	8.4	7.8	3.7
Marzo	38.9	16.5	12.5	6.1
Abril	47.0	20.2	17.5	7.7
Mayo	58.2	24.4	21.0	8.5
Junio	72.8	28.8	23.2	9.7
Julio	88.5	33.3	26.6	10.7
Agosto	102.1	37.1	29.8	12.4
Septiembre	113.4	40.6	31.9	13.0
Octubre	121.8	45.8	33.9	13.1
Noviembre	130.6	50.9	36.1	14.4
Diciembre	139.2	56.7	39.5	15.4

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima.

## Anexo No 2

## PERU: PRODUCTO BRUTO INTERNO: 1985-1994

AÑOS	PIB 1/	POBLACION 2/	PIB 3/	TOTAL 4/	PER-CAPITA 5/
1985	3.574	18.543	0.193	2.26	0.08
1986	3.904	18.949	0.206	9.24	6.90
1987	4.235	19.363	0.219	8.46	6.14
1988	3.881	19.787	0.196	-8.35	-10.31
1989	3.429	20.220	0.170	-11.66	-13.55
1990	3.244	20.662	0.157	-5.39	-7.42
1991	3.334	21.114	0.158	2.80	0.80
1992	3.253	21.576	0.151	-2.45	-4.54
1993	3.465	22.048	0.157	6.52	4.24
1994	3.912	22.530	0.174	12.90	10.19

1/ Nuevos soles constantes de 1979

2/ En miles de habitantes

3/ PIB per-cápita en nuevos soles

4/ Variación anual PIB %

5/ Variación anual per-cápita PIB %

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática

ELABORACION: Propia.

## Anexo No 3

## PERU: PRODUCTO INTERNO BRUTO: 1990-1994

(Indices agosto 1990=100)

MESES	1990	1991	1992	1993	1994
Enero	119,1	107,7	111,7	109,3	123,0
Febrero	113,3	102,5	104,6	103,0	110,3
Marzo	119,1	107,5	110,2	115,7	129,8
Abril	115,6	119,8	112,3	119,7	137,5
Mayo	123,9	124,6	116,3	121,0	142,2
Junio	123,3	120,0	116,4	125,9	145,1
Julio	122,5	126,4	114,9	127,9	140,1
Agosto	100,0	114,0	108,1	121,8	133,9
Septiembre	90,0	109,6	104,8	115,3	128,7
Octubre	94,6	113,5	108,9	114,8	135,1
Noviembre	103,6	113,7	112,8	123,2	141,6
Diciembre	110,7	114,4	120,2	131,6	148,4
AÑO	111,3	114,5	111,8	119,0	133,4

FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú

ELABORACION: Subgerencia del Sector Real